



**DISKRESI POLISI NEGARA REPUBLIK INDONESIA
DALAM RANGKA PENEGAKAN HUKUM PIDANA**

TESIS

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum**

**Oleh :
FAISOL AZHARI, SH.**

**PROGRAM PASCASARJANA ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO (UNDIP)
SEMARANG
2003**

Lembar Pengesahan

TESIS DISKRESI POLISI NEGARA REPUBLIK INDONESIA DALAM RANGKA PENEGAKAN HUKUM PIDANA

Disusun Oleh :

FAISOL AZHARI
N.I.M. : B. 102. 94. 0055

Dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada Tanggal : 11 Desember 2003

Tesis ini telah diterima
sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum

Pembimbing Pengganti,



Prof. Dr. H. Barda Nawawi Arief, S.H.
NIP. 130 350 519

Pembimbing

Prof. Dr. I.S Susanto, S.H.
NIP. 130 324 139

Mengetahui Ketua Program
Magister Ilmu Hukum Undip



Prof. Dr. H. Barda Nawawi Arief, S.H.
NIP. 130 350 519

UPT-PUSTAK-UNDIP

No. Daft: 2408/T/MIH/Gl...

Tgl. 8 Maret 2004

Motto :

- ❖ ILMU YANG PALING BAIK ADALAH ILMU YANG BISA MENARIK RASA TAKUT KEPADA ALLAH SWT (**Ibnu Athaillah As Sukandari**)
- ❖ BARANGSIAPA MENYEMBUNYIKAN ILMU ATAU MENGAMBIL ILMU SEBAGAI JALAN MEMPEROLEH BALASAN DUNIA, MAKA ILMU ITU TIDAK AKAN MANFAAT (**Ali bin Husain**)
- ❖ TUNTUTLAH ILMU, TAPI TIDAK LUPA IBADAH DAN KERJAKAN IBADAH, TAPI TIDAK LUPA PADA ILMU (**Hasan Basri**)
- ❖ APABILA ENKAU MELIHAT SESEORANG YANG BERILMU YANG MENCINTAI DUNIA, MAKA CURIGAILAH DIA TERHADAP AGAMANYA, KARENA SETIAP ORANG YANG MENCINTAI SESUATU AKAN MENYIBUKKAN DIRI DENGAN APA YANG DICINTAINYA ITU. (**Umar bin Khatab**)
- ❖ YANG PALING SAYA TAKUTKAN ATAS UMAT INI ADALAH ORANG MUNAFIK YANG BERILMU (**Umar bin Khatab**)
- ❖ ADALAH BAIK JADI ORANG PENTING, TAPI LEBIH PENTING JADI ORANG BAIK (**Ebed Kadarusman**)

Persembahan :

Tesis ini kupersembahkan kepada :

- Istriku tercinta, Romida Yuliasari
- Anakku tersayang, Alauddin Fadhil Azhari
- Orangtua dan mertuaku yang terhormat
- Almamaterku : Undip dan Unissula

Kata Pengantar

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Dengan segala kerendahan hati, penulis mengucapkan puji syukur kehadiran Allah Subhanahu wata'ala yang telah melimpahkan nikmat Iman dan Islam serta rahmat-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini.

Tesis ini disusun guna melengkapi persyaratan menyelesaikan studi lanjut dan meraih gelar Magister Ilmu Hukum pada Program Studi Pascasarjana ilmu hukum Universitas Diponegoro (UNDIP) Semarang

Mengingat keterbatasan pengetahuan dan pengalaman yang dimiliki penulis, baik dalam penelitian, maupun analisis terhadap teori-teori, penulis menyadari sepenuhnya bahwa masih banyak kekurangan-kekurangan yang ada dalam tulisan ini. Oleh karena itu penulis masih memerlukan kritik-kritik maupun bimbingan.

Karena dalam penyusunan tesis ini banyak dijumpai kesulitan dan hambatan, namun berkat bantuan, dorongan dan bimbingan semua pihak baik langsung maupun tidak langsung, syukur alhamdulillah tesis ini dapat diselesaikan meskipun jauh dari sempurna.

Untuk itu dengan kebesaran dan ketulusan hati, penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih, khususnya kepada :

1. Prof. Dr. H. Barda Nawawi Arief, SH, selaku pembimbing tesis pengganti sekaligus Ketua Program Studi Pascasarjana Ilmu Hukum Undip Semarang

yang dengan kearifannya bersedia membimbing lanjutan dan memberi kesempatan dalam penulisan tesis ini hingga ujian tesis

2. Prof. Dr. I.S. Susanto, SH. (almarhum), selaku pembimbing tesis yang semasa hidupnya dengan kesabaran dan kearifannya pula telah memberikan bimbingan dan pengarahan dalam proses penyusunan tesis ini.
3. Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, SH, yang secara tidak langsung telah memberikan pemikirannya dalam rangka penulisan tesis ini.
4. Prof. Dr. Esmi Warasih, SH. MH, yang telah memberikan bimbingan khususnya dalam metode penelitian pada penelitian tesis ini.
5. Dr. Nyoman Sarikat Putra, SH.MH yang telah memberikan masukan dan koreksi yang berkaitan dengan materi tesis.
6. Dr. Paulus Hadisaputra, SH.MH yang telah memberikan masukan dan koreksi yang berkaitan dengan materi tesis dan metode penelitian tesis.
7. Bapak ibu dosen dan karyawan pada program studi pascasarjana ilmu hukum Universitas Diponegoro (UNDIP) yang dengan ketulusan dan kesabarannya telah memberikan ilmunya yang sangat berharga dan pelayanan administrasi kepada penulis selama penulis mengikuti perkuliahan.
8. Rekan-rekan mahasiswa pascasarjana ilmu hukum Undip (khususnya angkatan 1994) yang telah membantu dalam memberikan pemikirannya dalam seminar penelitian ini.
9. AKP Masruroh, SH yang telah banyak membantu dalam proses penelitian di Polda Jawa Tengah dan memberikan informasi tentang hal-hal yang berkaitan dengan judul tesis.

10. Bripda Pol. Ardiansyah, yang juga banyak membantu dalam proses penelitian.
11. Semua pejabat kepolisian di lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia Daerah Jawa Tengah yang banyak memberikan bantuan informasi terutama yang berkaitan dengan masalah tesis ini.
12. Para pengacara pada Biro Konsultasi dan Bantuan Hukum (BKBHM) yang juga memberikan masukan sekitar masalah judul penelitian.
13. Bapak ibu dosen dan karyawan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (Unissula) Semarang, yang secara tidak langsung telah memberikan semangat dan masukan materi bagi penulisan tesis, khususnya di dalam seminar penelitian tesis ini.
14. Istri tercinta Romida Yuliasari dan ananda tersayang Alauddin Fadhil Azhari yang dengan setia menemani dan memberikan semangat selama penulis menyusun tesis ini hingga selesai.

Akhirnya dengan kerendahan hati dan tetap mengingat kekurangan dan belum sempurnanya tesis ini, harapan besar penulis kritik dan masukannya. Semoga tesis ini dapat berguna terutama untuk pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya ilmu tentang kepolisian.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb

Semarang, Desember 2003

PENULIS

Faisol Azhari, SH

Daftar Isi

Lembar Pengesahan	i
Motto dan Lembar Persembahan	iii
Kata Pengantar	iv
Daftar Isi	vii
Daftar Singkatan	ix
Abstrak dalam Bahasa Indonesia	xi
Abstrak dalam Bahasa Inggris	xii
Bab I : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	9
D. Metode Penelitian	10
E. Kerangka Pemikiran.....	15
F. Sistematika	25
Bab II : TINJAUAN PUSTAKA	
A. Polisi.....	26
B. Pengertian Diskresi	59
C. Profil Polisi dalam Hubungannya dengan Fungsi Tugas dan Kewenangannya	80
D. Diskresi dalam Penegakan Hukum	86

E. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum dan Diskresi	94
 Bab III : HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS	
A. Hasil Penelitian	102
A.1. Pelaksanaan Diskresi Polisi dalam Praktek.....	102
A.2. Kebijakan atau Usaha-usaha dalam Rangka menciptakan Diskresi Polisi yang Berkualitas	106
B. Analisis.....	107
B.1. Pelaksanaan Diskresi Polisi dalam Praktek.....	107
B.1.1. Landasan Hukum.....	107
B.1.2. Alasan Diskresi Polisi.....	131
B.1.3. Faktor-faktor Diskresi Polisi.....	146
B.2. Kebijakan dalam Upaya Menciptakan Diskresi Polisi yang Berkualitas	166
 Bab IV : PENUTUP	
A. Kesimpulan	187
B. Saran-saran.....	188
 DAFTAR PUSTAKA	190

DAFTAR SINGKATAN

ABRI	: ANGKATAN BERSENJATA REPUBLIK INDONESIA
AHR	: ARREST HOGE RAAD
AKP	: AJUN KOMISARIS POLISI
BRIGDAPOL	: BRIGADIR DUA POLISI
BKBHM	: BIRO KONSULTASI DAN BANTUAN HUKUM PADA MASYARAKAT
DISKUM	: DINAS HUKUM
GAM	: GERAKAN ACEH MERDEKA
GBHN	: GARIS-GARIS BESAR HALUAN NEGARA
KADIT	: KEPALA DIREKTORAT
KAPOLRI	: KEPALA KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA
KUHP	: KITAB UNDANG-UNDANG HUKUM PIDANA
KUHAP	: KITAB UNDANG-UNDANG HUKUM ACARA PIDANA
KEP	: KEPUTUSAN
MPR	: MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
POLRI	: KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA
POLDA	: KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA DAERAH

PTIK	: PERGURUAN TINGGI ILMU KEPOLISIAN
PBB	: PERSERIKATAN BANGSA-BANGSA
RI	: REPUBLIK INDONESIA
SH	: SARJANA HUKUM
SKEP	: SURAT KEPUTUSAN
SPP	: SISTEM PERADILAN PIDANA
SMA	: SEKOLAH MENENGAH ATAS
TNI	: TENTARA NASIONAL INDONESIA
UU	: UNDANG-UNDANG
UNDIP	: UNIVERSITAS DIPONEGORO
UNISSULA	: UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
UURI	: UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
WAKAPOLDA	: WAKIL KEPALA KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA DAERAH

Abstrak

Di dalam pembangunan hukum, upaya pencapaian penegakan hukum tidak terbatas pada adanya aturan yang bersifat normatif saja. Oleh karena itu perlu difahami dengan baik faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum itu. Landasan di atas menjadi dasar dan tujuan usaha penegakan hukum pidana terutama kebijakan penanggulangan kejahatan di Indonesia. Penerapan hukum terhadap masyarakat sebagai upaya penanggulangan kejahatan bukanlah satu-satunya tujuan. Polisi sebagai komponen penegakan hukum (penegak hukum) merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi pencapaian penegakan hukum itu.

Pendekatan socio-legal dan perolehan data melalui studi kepustakaan, dokumentasi dan wawancara dengan informan kunci merupakan metode yang dipilih sesuai tujuan penelitian ini.

Analisis kualitatif terhadap data yang diperoleh menunjukkan kepada kesimpulan bahwa diskresi sebagai salah satu wewenang yang diberikan kepada Polisi Negara Republik Indonesia juga merupakan upaya pencapaian penegakan hukum, dan Diskresi merupakan kelengkapan dari sistem pengaturan oleh hukum itu sendiri. Kewenangan Diskresi Polisi adalah kewenangan untuk bertindak demi kepentingan umum berdasarkan penilaian sendiri atau suatu keputusan atau tindakan polisi yang dengan sadar tidak melakukan kewajiban atau tugasnya berdasarkan alasan-alasan tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan terhadap hukum itu. Meskipun pemberian wewenang Diskresi itu adalah refleksi pencapaian penegakan hukum, namun karena alasannya yang subyektif dan abstrak (yaitu demi kepentingan umum) sangat dimungkinkan terjadi penyalahgunaan wewenang atau *abuse of power* atau *Detournement de pouvoir*. Oleh karena itu untuk menciptakan Diskresi Polisi yang dapat dipertanggungjawabkan hendaknya berorientasi pada hakikat tujuan penegakan hukum pidana yang dalam pelaksanaan Diskresi Polisi itu sangat menyentuh hak asasi manusia. Maka, guna menciptakan tindakan Diskresi Polisi yang berkualitas atau dapat dipertanggungjawabkan itu sangat dibutuhkan kemahiran dan profesionalisme yang tinggi pada petugas setiap kali memahami persoalan-persoalan di dalam Masyarakat. Mengingat beratnya wewenang Diskresi yang diberikan kepada polisi itu, maka polisi dituntut tidak hanya pertimbangan pengabdian dan kewajiban untuk segera menyelesaikannya tetapi dibutuhkan dukungan intelektual atau kecerdasan yang memadai serta jiwa juang atau pejuang profesionalisme yang tangguh agar hasilnya benar-benar efektif dan efisien. Maksud di atas adalah tidak lain mengingat tugas polisi yang *law enforcement* dan *peace maintenance*.

Kata Kunci :

- Diskresi
- Penegakan Hukum Pidana
- Polisi

Abstract

In order to establish law achievement, the effort of law enforcement is not limited on the existence of normative rules. Therefore, factors influencing to the law enforcement need to understand. This principle is the basis and objective of criminal law enforcement especially to the policy of crime elimination in Indonesia. The implementation of law to society as an effort of crime elimination is not the objective only. Police as the component of law enforcement (official who upholds law) is only one factor that influences the achievement of law enforcement.

The socio-legal approach is applied in this research. The data are obtained by applying method of library study, documentary, and interview with key informants.

The analysis data results that discretion, as one of authorities given to the police officials of Republic of Indonesia is an effort as well to achieve law enforcement in Indonesia. Discretion is one of complements of regulation system of law itself. In this case, police was given authorities to act on behalf of public interest based on self-evaluation or decision. This might also be applied to the police action not to carry out consciously their duties based on certain reasons that might be accounted for the law. Even thought, the discretion is a reflection of the achievement of law enforcement, the abuse of power or *Detournement de puvoir* might happen as the result of subjective and abstract reason that is for public interest concern. It is the case that the accountability of Police Discretion must be oriented to the basic objective of crime law enforcement of which its implementation is touching human rights. Creating a qualified and accountable discretion needs skill and professionalism among police officials while confronting problems in society. Concerning to the heavy discretion authority, police officials need to concern not only the dedication and duty to finish but also intellectual and intelligent support, spirit of fight, and professionalism that are adequate to achieve effective and efficient results. This is meant to as the consequence of duty, namely as law enforcement and peace maintenance.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sejak diproklamasikan kemerdekaan bangsa Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, hingga kini bangsa Indonesia giat melaksanakan pembangunan di segala bidang kehidupan. Pertumbuhan dan perkembangan pembangunan itu bisa dirasakan dan diamati melalui hasil-hasil yang dilakukannya. Pembangunan yang dilaksanakan tersebut tidak lain untuk mewujudkan tujuan nasional sebagaimana dituangkan di dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 yaitu membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Oleh karena itu untuk mewujudkan cita-cita nasional tersebut pembangunan yang dijalankan hendaknya selalu mengacu kepada Undang-undang Dasar 1945 dan Dasar Negara Pancasila. Sebagaimana tujuan didirikannya Negara Republik Indonesia yang dituangkan di dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia serta memajukan kesejahteraan umum tersebut mengandung suatu pengertian bahwa segala usaha kenegaraan hendaknya berdasarkan dan mengarah kepada cita-cita tersebut termasuk di dalamnya pembangunan

hukum dalam rangka penegakan hukum. Artinya bahwa pembangunan hukum hendaknya bercermin pada Undang-undang Dasar 1945 dan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia dan merupakan tolok ukur bagi suatu penegakan hukum. Oleh karena itu suksesnya pembangunan nasional, diukur dari berhasil tidaknya mengimplementasikan tujuan nasional itu. Namun pencapaian tujuan tersebut tidaklah semudah membalikkan telapak tangan karena ia mengandung muatan makna yang sangat filosofis dan bila dijabarkan akan mencakup pembangunan di segala bidang kehidupan. Untuk mencapai tujuan itu perlu ada kejelasan arah dan usaha serta ukuran-ukuran yang dapat dijadikan pedoman oleh bangsa Indonesia dalam perjuangan dari masa ke masa untuk mewujudkan tujuan yang diidam-idamkan itu. Para pendiri Negara Republik Indonesia ini sejak dini telah menyadari perlunya hal itu. Pedoman yang berisikan arah tujuan dan cara-cara yang perlu diperhatikan dalam perjuangan mencapai tujuan itu disebut garis-garis besar dari pada haluan negara.

GBHN sebagai penjabaran lebih lanjut kebijaksanaan pembangunan yang harus dilaksanakan pun meletakkan garis-garis besar pembangunan hukum. Garis-garis besar pembangunan hukum tersebut antara lain meningkatkan kesadaran hukum, menjamin penegakan hukum, pelayanan dan kepastian hukum serta mewujudkan tata hukum nasional yang mengabdikan pada kepentingan nasional. Di samping itu pula menetapkan kedudukan dan peranan badan-badan penegak hukum serta meningkatkan penegakan hukum. Berdasarkan pemikiran tersebut di atas maka ditegaskan bahwa pembangunan

hukum dan perundang-undangan telah menciptakan sistem dan produk hukum yang mengayomi dan memberikan landasan hukum bagi kegiatan masyarakat dan pembangunan. Membangun hukum selanjutnya masih perlu memperhatikan peningkatan sosialisasi hukum, peningkatan pelaksanaan penegakan hukum secara konsisten dan konsekuen, peningkatan aparatur hukum yang berkualitas dan bertanggungjawab serta penyediaan sarana dan prasarana pendukung yang memadai, penerapan hukum dan penegakan hukum dilaksanakan secara tegas dan lugas tetapi manusiawi berdasarkan azas keadilan dan kepastian hukum. Artinya bahwa pembangunan hukum untuk mencapai suatu penegakan hukum tidak terbatas pada adanya aturan secara normatif atau bersifat normatif saja, namun dalam rangka pencapaian penegakan hukum itu, perlu difahami dengan baik faktor-faktor yang berpengaruh dalam penegakan hukum itu. Hal di atas itulah yang menjadi garis kebijaksanaan umum sebagai landasan sekaligus tujuan politik hukum di Indonesia. Oleh karenanya landasan di atas dengan sendirinya menjadi garis kebijaksanaan umum sebagai landasan sekaligus tujuan politik hukum di Indonesia. Oleh karenanya landasan di atas dengan sendirinya menjadi dasar dan tujuan setiap usaha penegakan di bidang hukum pidana terutama kebijakan penanggulangan kejahatan di Indonesia. Kalau pada dasarnya upaya atau kebijakan penanggulangan kejahatan di Indonesia sebagai perwujudan pembangunan di bidang hukum tersebut adalah dalam rangka kesejahteraan sosial dan perlindungan sosial, maka penerapan hukum atau dipergunakannya aturan bagi masyarakat sebagai upaya penanggulangan kejahatan bukanlah

satu-satunya tujuan. Apalah artinya penerapan aturan hukum di masyarakat kalau pada akhirnya tujuan pembangunan hukum tidak tercapai.

Menurut Muladi :

“Persoalan hukum pidana di Indonesia akan membawa kepada persoalan penanggulangan kejahatan di masyarakat yang dalam konteks tersebut dikenal istilah Criminal Policy yang secara operasional dapat dilakukan melalui sarana Penal dan sarana Nonpenal ¹⁾”

Sarana Penal adalah sarana diterapkannya aturan Hukum Pidana dalam rangka penanggulangan kejahatan dan sarana Nonpenal adalah sarana-sarana di luar aturan Hukum Pidana yang juga dalam rangka penanggulangan kejahatan. Tinggal persoalannya adalah pada saat kapan salah satu dari keduanya atau kedua-duanya dipergunakan. Hanya saja hal yang pokok untuk diketahui sebagaimana disebutkan di atas bahwa tujuan pembangunan hukum adalah menciptakan keadilan sosial dalam arti luas.

Menurut Barda Nawawi Arief :

“Kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan tersebut pada hakikatnya merupakan bagian integral dari kebijakan sosial (*Social policy*) yang menuju pada perlindungan sosial (*Social defence*) dan kesejahteraan sosial (*Social welfare*) ²⁾ “

Pembangunan nasional (*national development*) di bidang hukum yang merupakan kebijakan sosial memiliki tujuan yang tidak sekedar agar aturan hukum itu diterapkan setiap kali dijumpai kasus atau perkara melainkan ingin mencapai kesejahteraan dan perlindungan sosial. Untuk mencapai tujuan-

¹⁾ Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana* (Semarang : Badan Penerbit Undip, 1985) Hlm vii

²⁾ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana* (Bandung : Citra Aditya Bakti, Bakti 1996) hlm.2.

tujuan tersebut maka dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara yang disebut upaya penal dan upaya non penal.

Menurut G. Peter Hoefnagels :

"Criminal Policy as a science of policy is part of a larger policy : the law enforcement policy.....the legislative and enforcement policy is in turn part of social policy³⁾."

Penegakan Hukum Pidana dalam rangka menuju cita-cita pembangunan hukum tersebut sebagaimana Penjelasan Undang-undang Dasar 1945 yang menerangkan bahwa Indonesia ialah negara berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*) tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machstaat*) tidak bisa diartikan sempit apa adanya dalam penjelasan itu, sehingga segala kekuasaan negara harus diatur oleh hukum dan perikehidupan masyarakat sangat terkait dengan aturan permainan hukum itu (*Rule of law*). Karena hakikat Penjelasan Undang-undang Dasar 1945 tersebut tidak dimaksudkan dan dimaknai sempit itu. Artinya bahwa segala aspek kehidupan dan kekuasaan negara ditentukan oleh aturan permainan dan pedoman aturan permainan itu yang disebut hukum sebagai suatu norma aturan yang disepakati dan berlaku universal. Namun pelaksanaannya dalam kehidupan tidaklah sekedar apa adanya hukum itu mengatur. Ia harus pula dimaknai tidaklah sekedar apa adanya hukum itu mengatur. Ia harus pula dimaknai lebih luas dan yang paling penting adalah bahwa Penjelasan Undang-undang Dasar 1945 tersebut dalam kehidupan dan penyelenggaraan negara tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka tanpa hukum.

³⁾ G. Peter Hoefnagels, *The Other Side of criminology* (1969), hlm.57

Kemudian di dalam sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) sebagai sistem dalam rangka penegakan hukum pidana (*law enforcement*) di dalamnya terkandung gerak sistemik antara subsistem atau komponen-komponen fungsi yang meliputi kepolisian, kebijaksanaan, pengadilan dan pemasyarakatan di mana satu sama lain merupakan satu kesatuan (totalitas) yang selalu berhubungan dan berkoordinasi serta berusaha menstransformasi masukan menjadi keluaran untuk mencapai tujuan *criminal justice system* atau sistem peradilan pidana. Karena tidak bisa tidak bahwa gerak sistemik antara komponen fungsi yang satu sama lain berhubungan dan merupakan totalitas perlu ada dalam rangka tujuan penegakkan hukum pidana. Menurut William Friedman suatu penegakan hukum pidana sangat dipengaruhi oleh 3 (tiga) faktor yaitu Faktor Substansi, Faktor Kultur/Budaya dan Faktor Struktur/penegak hukum. Faktor Struktur sebagai salah satunya sangat ditentukan oleh kecakapan penegak hukum selaku komponen fungsi.

Oleh karena itu dalam rangka penegakan hukum, sebagai satu kesatuan (totalitas) yang selalu berhubungan dan berkoordinasi antara komponen tersebut, di antaranya sangat ditentukan oleh faktor kualitas penegak hukum sehingga mampu memahami hakikat penegakan hukum pidana. Pada dasarnya, melalui tujuan kebijakan penanggulangan kejahatan sebagaimana disebutkan di atas, melalui tingginya kualitas penegak hukum ia dapat mengambil upaya-upaya yang menurutnya paling baik dilakukan. Salah satunya adalah ketika penegak hukum melakukan tindakan penyaringan

perkara. Misalnya ketika anggota polisi bertugas di jalanraya menertibkan arus lalu lintas. Pada saat itu dijumpai iring-iringan kendaraan bermotor mengantar jenazah. Pada saat iring-iringan tersebut menjelang melintasi traffic light tiba-tiba menyala merah. Ketentuannya adalah berhenti dan menunggu lampu rambu menyala hijau. Di sekitar / tidak jauh dari traffic light tersebut berdiri seorang anggota polisi lalu lintas yang tengah mengamati arus lalu lintas yang tidak terlalu padat. Di sini kecakapan seorang anggota polisi tersebut adalah sangat dibutuhkan. Kalau hakikat penegakan hukum itu oleh polisi yang bersangkutan difahami sebagai diberlakukannya sebuah aturan yang berlaku artinya lampu rambu menyala merah adalah berhenti, menyala hijau adalah jalan dan menyala kuning adalah hati-hati, tanpa pandang bulu, maka ketika iring-iringan tersebut mencoba melanggar lampu rambu lalu lintas, serta merta polisi itu akan “menangkapnya atau menilang”. Namun bila petugas polisi itu cakap dan memahami hakikat sebuah penegakan hukum, polisi tidak segera menindak, namun ia akan menganalisa secara cepat dan sangat dimungkinkan polisi bisa melakukan penyaringan perkara atau yang disebut Diskresi.

Dalam hubungannya dengan persoalan penyaringan perkara pidana dalam arti luas komponen fungsi di atas memiliki kewenangan untuk melakukan penyaringan tersebut berdasarkan atas pertimbangan aspek sosiologis.

Dari penjelasan tersebut di atas perlu dikaji bahwa dalam kenyataan hukum itu tidak diterapkan seperti apa yang tercantum dalam bunyi

perundang-undangan itu. Karena pandangan yang sempit di dalam hukum pidana itu secara sosiologi bukan saja tidak sesuai dengan tujuan hukum pidana tetapi akan membawa akibat suatu kehidupan masyarakat menjadi berat, susah atau membuat kehidupan tidak menyenangkan masyarakat. Karena segala gerakannya diatur dan dijatuhi sanksi oleh peraturan. Untuk mengatasi kekuatan-kekuatan itu diserahkan pada petugas penegak hukum untuk menguji setiap perkara yang masuk di dalam proses untuk diadakan penyingkapan-penyingkapan yang dalam hal ini disebut Diskresi. Berdasarkan penjelasan di atas ternyata penegakan hukum pidana sangat dipengaruhi oleh kemahiran atas kualitas penegak hukum ketika harus menafsirkan hukum yang dogmatis ke dalam realita kehidupan masyarakat (*law in action*) di samping faktor-faktor lain juga sangat mendukung. Karena pada hakikatnya penegakan hukum merupakan proses penyesuaian antara nilai-nilai, kaidah-kaidah dan pola perilaku nyata yang bertujuan untuk mencapai kedamaian. Oleh karenanya tugas utama penegakan hukum adalah mencapai keadilan. Diskresi atau penyingkapan perkara pidana lebih merupakan penafsiran secara luas oleh penegak hukum terhadap perundang-undangan. Artinya dalam konteks tertentu atas dasar aspek sosiologi, kewenangan diskresi dapat dilaksanakan.

Penjelasan Undang-undang Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 berbunyi :

“Tindakan-tindakan pencegahan tetap diutamakan melalui pengembangan asas preventif dan asas kewajiban umum kepolisian yaitu memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat⁵”.

Dalam hal ini setiap pejabat kepolisian negara Republik Indonesia memiliki kewenangan Diskresi yaitu kewenangan untuk bertindak demi kepentingan umum berdasarkan penilaian sendiri.

Sehubungan dengan penjelasan latar belakang di atas, maka kajian tesis ini membahas tentang Diskresi Polisi dalam Rangka Penegakan Hukum Pidana.

B. Perumusan Masalah

Bertitik tolak dari latar belakang pengambilan judul penelitian di atas, maka diambil permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pelaksanaan Diskresi Polisi dalam praktek ?
2. Bagaimanakah kebijakan-kebijakan atau usaha-usaha dalam rangka menciptakan Diskresi Polisi yang berkualitas ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan praktis penelitian yang hendak dicapai tidak terlepas dari permasalahan yang muncul dalam penelitian ini, di samping tujuan teoritis. Oleh karena itu tujuan penelitian ini adalah :

⁵ *Undang-undang Kepolisian Negara RI (UU Nomor 2 Tahun 2002)*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2002) hlm. 24.

C.1. Tujuan Praktis

1. Ingin mengetahui pelaksanaan Diskresi Polisi dalam praktek penegakan hukum pidana.
2. Ingin mengetahui kebijakan-kebijakan atau usaha-usaha dalam rangka menciptakan tindakan Diskresi Polisi yang berkualitas.

C.2. Tujuan Teoritis

Memberikan sumbang fikir keilmuan dan masukan-masukan dalam rangka mengembangkan ilmu pada umumnya dan khususnya ilmu kepolisian serta memberi kontribusi pemikiran guna menetapkan kebijakan-kebijakan hukum khususnya yang berkaitan dengan persoalan penyaringan perkara oleh polisi atau Diskresi Polisi

D. Metode Penelitian

Penelitian tentang Penyaringan Perkara Pidana oleh polisi atau Diskresi Polisi dalam rangka Penegakan Hukum Pidana ini bersifat Kualitatif dengan suatu pendekatan Yuridis empiris atau Yuridis sosiologis. Artinya dengan sifat Kualitatif dan pendekatan Yuridis empiris atau Yuridis sosiologis, pada dasarnya peneliti meneliti tentang bekerjanya suatu hukum di masyarakat. Oleh karena itu alasan peneliti menggunakan penelitian kualitatif dengan pendekatan Yuridis empiris atau pendekatan Yuridis sosiologis ini diharapkan menghasilkan suatu deskriptif yang berupa pelaksanaan penyaringan perkara pidana oleh kepolisian Negara Republik Indonesia atau yang disebut dengan Diskresi Polisi sekaligus pula upaya-upaya atau

kebijakan-kebijakan yang dilakukan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam meningkatkan kualitas penegak hukumnya sehingga diharapkan mampu menciptakan Diskresi Polisi yang berkualitas.

D.1. Metode Pengumpulan Data

Dalam rangka melaksanakan penelitian ini agar mendapatkan data yang tepat, digunakan metode pengumpulan data sebagai berikut :

D.1.1. Wawancara / Interview

Cara ini dilakukan dengan bertanya langsung kepada anggota polisi pada Kepolisian Negara RI Jawa Tengah dengan terlebih dahulu mempersiapkan dan menyusun daftar pertanyaan yang berkaitan dengan materi penelitian, agar hasil wawancara tidak terlepas dari pokok permasalahan.

Oleh karena itu kegiatan ini dilakukan untuk mendapatkan informasi langsung dari sumber dan dapat mengembangkan jawaban yang diperoleh. Wawancara atau interview ini akan dilakukan dengan tujuan untuk mendapatkan informasi yang lebih luas serta wawancara dapat berlangsung luwes artinya bahwa pelaksanaan wawancara tidak formal baik dalam pelaksanaannya maupun materi pembicaraan. Oleh karena itu untuk mendapatkan data yang realible atau mendapatkan data yang benar-benar valid, maka dilakukan cara wawancara yang :

A. Unstructured interview atau wawancara tidak terstruktur

- B. Overted interview atau wawancara terang-terangan
- C. Viewing one another as peers atau informan (pemberi informasi) sebagai sejawat peneliti.

D.1.2. Studi Kepustakaan

Menurut Sanapiah Faisal, Studi Pustaka adalah sumber data bukan manusia⁶⁾. Dilakukan untuk memperoleh data sekunder dengan cara mempelajari konsepsi-konsepsi, teori-teori atau peraturan atau kebijakan-kebijakan yang berlaku dan berhubungan erat dengan pokok permasalahan seperti misalnya Undang-undang Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002.

D.1.3. Observasi / Pengamatan

Pada tahap observasi atau pengamatan ini peneliti berusaha memperoleh gambaran umum yang menyeluruh namun masih dalam tingkat permulaan tentang subyek dan situasi yang diteliti. Artinya bahwa kegiatan ini bagi peneliti lebih merupakan pelengkap untuk mendapatkan data yaitu pengamatan langsung di lapangan dalam hubungannya untuk mendapatkan data yang berkaitan dengan pokok permasalahan dan data yang diperoleh melalui wawancara. Oleh karena itu, dalam penelitian ini juga mengamati bekerjanya polisi dalam rangka penegakan hukum

⁶⁾ Sanapiah Faisal, *Penelitian Kualitatif (dasar-dasar dan aplikasi)* (Malang; YA3, 1990) hlm.42

pidana itu. Misal, polisi dalam menangani kasus-kasus, polisi sebagai pengatur lalu lintas.

D.2. Metode Penentuan Sampel

Dalam penelitian kualitatif, jumlah sampel yang diambil bukan merupakan suatu yang penting karena penelitian kualitatif tidak didasarkan pada konsep keterwakilan seperti yang lazim dianut dalam penelitian kuantitatif.

Menurut IS Susanto :

“Penelitian kualitatif bertolak dari asumsi tentang realitas sosial yang bersifat unik, kompleks dan ganda. Padanya terdapat regularitas atau pola tertentu namun penuh dengan variasi. Karenanya, kegiatan penelitian harusnya secara sengaja memburu informasi seluas mungkin ke arah keragaman atau variasi yang ada....untuk itu konsep sampel dalam penelitian kualitatif berkaitan dengan bagaimana memilih informan atau situasi sosial tertentu yang dapat memberikan informasi yang mantap dan terpercaya mengenai elemen-elemen yang ada atau karakteristik elemen-elemen yang tercakup dalam fokus atau topik penelitian⁷⁾”.

Atas dasar karakteristik yang demikian itu, penentuan sampel dalam penelitian ini menggunakan *Prinsip Snow ball* atau Bola salju dimana pilihan sampel akan berakhir setelah didapatkan indikasi tidak munculnya variasi atau informasi baru. Oleh karena itu sampel awal atau informan awal yang dipilih dalam penelitian ini adalah :

1. Seorang petugas polisi Kepolisian Negara Republik Indonesia Daerah Jawa Tengah selaku penegak hukum.

⁷⁾ Nocke Sri Wardhani, *Persepsi Masyarakat terhadap Kejahatan Kekerasan dan pengaruhnya terhadap Penegakan Hukum (Tesis)*, Program Pascasarjana Ilmu Hukum, Undip 1996, hlm.51-52

2. Praktisi Hukum yaitu pengacara pada BKBHM Fakultas Hukum Unissula.

D.3. Analisis Data

Dalam teknik analisis digunakan 4 (empat) teknik analisis data yaitu Analisis Domain, Analisis Taksonomis, Analisis Komponensial dan Analisis Tema.

D.3.1. Analisis Domain

Analisis ini dipergunakan untuk memperoleh gambaran yang bersifat umum dan relatif menyeluruh. Hasilnya tentu saja masih berupa pengetahuan atau pengertian pada tingkat awal atau permukaan tentang berbagai domain atau katagori konseptual dalam penelitian ini seperti domain yang disebut sebagai penegakan hukum, peran dan fungsi polisi, penyaringan perkara oleh polisi atau diskresi polisi dan sebagainya.

D.3.2. Analisis Komponensial

Analisis ini dipergunakan untuk mengidentifikasi sejumlah persoalan kontras dalam masalah penelitian. Dengan demikian akan diperoleh pengertian yang komprehensif

D.3.3. Analisis Taksonomis

Pada analisis ini fokus penelitian ini ditetapkan terbatas pada domain atau konseptual tertentu seperti faktor-faktor yang

mempengaruhi tindakan diskresi, kebijakan-kebijakan dalam rangka mewujudkan diskresi polisi yang berkualitas dan sebagainya yang sangat berguna dalam upaya mendeskripsikan atau menjelaskan fenomena yang menjadi sasaran penelitian.

D.3.4. Analisis Tema

Analisis ini dipergunakan sebagai upaya mencari benang merah dalam penelitian yaitu antara gambaran umum tentang diskresi polisi yang telah diperoleh, pengertian diskresi polisi yang telah terfokus berdasarkan informasi dari informan dan keanekaragaman pengertian teknik Triangulasi data di atas, maka analisis Domain, Analisis Taksonomis dan Analisis Komponensial dilakukan pada saat pengumpulan data di lapangan. Sedangkan Analisis Tema dilakukan setelah pengumpulan data di lapangan hingga mendapatkan validitas data. Artinya bahwa data-data yang telah diperoleh dari temuan di lapangan kemudian dianalisis dengan membandingkan data yang ada dalam pustaka atau konsepsi-konsepsi atau teori-teori atau peraturan-peraturan.

E. Kerangka Pemikiran

Diskresi yang berasal dari kata *discretion* secara umum berarti kebijaksanaan atau keleluasaan. Sedangkan menurut JCT Simorangkir, diskresi diartikan sebagai kebebasan mengambil keputusan dalam setiap

situasi yang dihadapi menurut pendapatnya sendiri⁸⁾. Menurut Alvina Treut Burrow bahwa *discretion is ability to choose wisely or to judge for oneself*⁹⁾ yaitu kemampuan untuk memilih secara bijaksana atau mempertimbangkan bagi diri sendiri. Berdasarkan penjelasan di atas, maka diskresi adalah penafsiran hukum secara luas oleh penegak hukum terhadap perundang-undangan. Oleh karena itu diskresi polisi dapat diartikan suatu kebijaksanaan berdasarkan kekuasaannya untuk melakukan suatu tindakan atas dasar pertimbangan dan keyakinan dirinya. Kewenangan diskresi adalah suatu kekuasaan atau wewenang yang dilakukan berdasarkan hukum atas dasar pertimbangan dan keyakinannya dan lebih menekankan pada pertimbangan moral ketimbang pertimbangan hukum. Diskresi itu dilakukan bukan lepas dari ketentuan hukum tetapi diskresi itu tetap dilakukan dalam kerangka hukum. Oleh karena itu praktek kepolisian demi kepentingan umum dapat dipandang sebagai upaya pengayoman sehingga dapat berlangsung. Termasuk pula dalam hal peranan membina fungsi kepolisian yang tumbuh dan berkembang secara sosiologis dalam tata kehidupan masyarakat. Secara tegas dijelaskan dalam Penjelasan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia bahwa :

“tindakan pencegahan tetap diutamakan melalui pengembangan asas preventif dan asas kewajiban umum kepolisian yaitu memelihara keamanan dan ketertuban masyarakat. Dalam hal ini setiap pejabat kepolisian negara Republik Indonesia memiliki kewenangan diskresi yaitu kewenangan untuk bertindak demi kepentingan umum berdasarkan penilaian sendiri.

⁸⁾ JCT Simorangkir dkk, *Kamus Hukum* (Jakarta : Aksara Baru, 1980) hlm 45.

⁹⁾ Alvina Treut Burrow, *The Basic Dictionary of American English*, (New York : Renehart and Winston, 1966) hlm.226

.....undang-undang ini mengatur pula pembinaan profesi dan kode etik profesi agar tindakan pejabat kepolisian negara Republik Indonesia dapat dipertanggungjawabkan baik secara hukum, moral maupun secara teknik profesi dan terutama hak asasi manusia¹⁰⁾.”

Meskipun polisi itu bertindak seolah-olah justru tidak berdasarkan hukum positif yang berlaku, namun apabila dikaji lebih jauh justru itu suatu tindakan yang dapat menjunjung tinggi tujuan hukum itu sendiri yaitu perlindungan terhadap setiap warga negara. Sementara itu pada tujuan yang lebih jauh dari penegakkan hukum pidana yaitu untuk menanggulangi kejahatan, penggunaan peraturan hukum pidana bukan satu-satunya. Menurut Louis A Redelet yang dikutip oleh Roeslan Saleh, *law is not an end in itself, properly understood, it is a mean to higher ends in human affair, much as good order, justice.....*¹¹⁾ Pekerjaan polisi itu tidak hanya harus dilihat dalam kaitannya dengan penyelenggaraan hukum melainkan lebih luas lagi. Artinya bukan hanya pekerjaan yang berkualitas hukum semata, melainkan semua urusan dalam hidup bermasyarakat sebagai konsekuensi tugas pokoknya. Di dalam Bab III (tentang Tugas dan Wewenang) pasal 13 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dijelaskan bahwa tugas pokok kepolisian negara Republik Indonesia adalah :

- a. memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat;
- b. menegakkan hukum; dan
- c. memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

¹⁰⁾ Undang-undang Kepolisian Negara Republik Indonesia (UURI No.2 Th.2002) (Jakarta : Sinar Grafika,2002)hlm 24

¹¹⁾ Roeslan Saleh, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Makalah Kuliah Program S2 Ilmu Hukum,Undip, 1995

Tugas pokok di atas niscaya tidak hanya bisa dikaitkan pada penyelenggaraan hukum dalam arti sempit saja.

Menurut Satjipto Rahardjo dan Anton Tabah :

“Memelihara dan mencegah tersebut membutuhkan kelonggaran dan kebebasan dalam bertindak dan itu berti tugas polisi tidak bisa diatur dan dibatasi.....atau dengan istilah ilmunya dibutuhkan suatu deskresi untuk bisa melaksanakan tugas tersebut.¹²⁾”

Menurut Satjipto Rahardjo :

“Hukum itu hanya dapat menuntut kehidupan bersama secara umum. Sebab begitu ia mengatur secara rinci dengan memberikan skenario langkah-langkah secara lengkap, maka pada waktu itu pula kehidupan akan macet. Oleh karena itu sesungguhnya diskresi merupakan kelengkapan dari sistem pengaturan oleh hukum itu sendiri.¹³⁾”

Menurut Soerjono Soekanto :

“Suatu tujuan hukum tidak selalu identik dengan tujuan-tujuan yang dirumuskan secara eksplisit apa yang dinyatakan dalam suatu aturan belum tentu merupakan alasan yang sesungguhnya dari pembuatan aturan tersebut.¹⁴⁾”

Berdasarkan pandangan di atas maka tindakan polisi yang “memaafkan” atau dalam istilah ilmunya melaksanakan wewenang diskresi atas pertimbangan bahwa kepentingan umum tidak terganggu. Pertimbangan demi kepentingan umum tersebut adalah alternatif pertimbangan yang diyakini oleh anggota kepolisian. Misalnya tindakan diskresi terhadap anak yang berumur 8 tahun yang mencuri sebuah jambu. Meskipun sebetulnya perbuatan anak itu bisa dikenai sanksi sebagaimana Undang-undang tentang Pengadilan anak. Namun dengan tidak memproses kasus di atas perbuatan

¹²⁾ Satjipto Rahardjo, Anton tabah, *Polisi : Pelaku dan Pemikir* (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 1993) hlm.28

¹³⁾ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum*, (Bandung : Sinar Baru, 1983) hlm.11.

¹⁴⁾ Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum dan Peranan Sanksi* (Jakarta : Remaja Karya, 1995) hlm.7.

yang dilakukan si anak tersebut di atas justru berdasarkan alasan hukum yang dapat dipertanggungjawabkan yaitu polisi sebagai pembina masyarakat sebagaimana Pasal 14 Undang-undang Kepolisian Negara Republik Indonesia Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002. Begitupun dengan bunyi Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 yaitu perlindungan bagi setiap warga negara. Di samping itu pula berkaitan dengan penyidikan perkara perlu dicatat bahwa dalam praktek kepolisian menurut hukum yang tak tertulis pihak kepolisian negara berdasarkan kepentingan umum dapat mengenyampingkan perkaranya. Kepentingan umum yang dimaksud secara formal dirumuskan dalam Bab I pasal 1 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 mengenai Ketentuan Umum, dijelaskan bahwa Kepentingan umum adalah kepentingan masyarakat dan/atau kepentingan bangsa dan negara demi terjaminnya keamanan dalam negeri.

Berdasarkan penjelasan di atas maka dapat difahami bahwa dikresi itu sesungguhnya suatu keputusan atau tindakan kepolisian yang dengan sadar tidak melakukan kewajiban atau tugas selaku penegak hukum berdasarkan alasan-alasan yang dapat dipertanggungjawabkan terhadap hukum itu sendiri. Karena menurut Satjipto Rahardjo pemikiran kebijaksanaan diskresi bisa mengadakan kompromi antara keharusan-keharusan yang diletakkan dalam peraturan-peraturan hukum dengan keleluasaan bertindak¹⁵⁾. Di situ penegak hukum berhadapan pada 2 (dua) pilihan atas dasar pertimbangan menurut dirinya yang paling baik.

¹⁵ Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum*, Makalah Kuliah S.2 Ilmu Hukum, Undip, 1994.

Dalam hubungannya dengan pandangan menyeluruh tentang hukum ada pandangan teoritis yang dapat memahami pemikiran hukum itu berperan. Pandangan teoritis mengenai pemikiran-pemikiran hukum diharapkan dapat memberikan gambaran tentang peranan polisi di dalam melaksanakan tugas sebagai penegak hukum dan penegak ketertiban. Pandangan tentang hukum secara menyeluruh tersebut, pertama adalah pandangan atau ajaran hukum Legistik. Pandangan ini menyatakan bahwa hukum diidentikkan dengan Undang-undang, sistem hukum dipandang sebagai *logische geschlossenheit* sebagai suatu struktur tertutup yang logis, tidak bertentangan satu sama lain, hukum dipandang sebagai seperangkat aturan-aturan yang diharapkan agar ditaati oleh para anggota masyarakat. Kedua adalah pandangan atau ajaran hukum fungsional atau sosiologis. Pandangan ini menyatakan bahwa tujuan hukum harus melihat dalam kerangka kebutuhann atau kepentingan sosial yang antara lain meliputi kepentingan akan meamanan umum, kehidupan pribadi, perlindungan terhadap moral dan sebagainya. Ketiga adalah pandangan atau ajaran hukum kritis. Ajaran ini sebenarnya merupakan reaksi dari ajaran hukum fungsional yang menitik beratkan pada tujuan-tujuan sosial. Atas dasar pemikiran-pemikiran diatas, pandangan pendekatan teoritis yang dapat dijadikan pijaka berfikir atau kerangka berfikir terhadap kebijakan diskresi yang diharapkan dapat memberikan gambaran tentang hal polisi dalam melaksanakan tugas selaku penegak hukum dan ketertiban adalah pendekatan ajaran hukum fungsional atau sosiologis dan pendekatan ajaran hukum kritis.

E.1. Pendekatan Ajaran Hukum Fungsional atau Sosiologis.

Ajaran Hukum Fungsional atau Sosiologis dipelopori oleh Filsuf hukum Roscoe Pound.

Menurut Roscoe Pound sebagaimana dikutip Faal :

“Tujuan hukum harus ditelaah dalam kerangka kebutuhan atau untuk kepentingan sosial yang antara lain meliputi keamanan umum, kehidupan pribadi dan sebagainya. Dalam pandangan ajaran hukum hukum fungsional ini, hukum dipandang sebagai instrumen untuk mengarahkan atau pencapaian tujuan yang menurut Roscoe Pound adalah seluruh kepentingan sosial sejak dari kepentingan pribadi sampai dengan kepentingan-kepentingan masyarakat dan negara.¹⁶⁾”

Pada pendekatan ini, petugas harus senantiasa mengukur norma-norma hukum dan faktor-faktor lain yang mempengaruhi berdasarkan efektivitasnya yaitu bagaimana hukum itu bekerja dalam realitanya (*law in action*). Sehingga apabila antara hukum itu sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan sosial, maka penegak hukum selaku social engineering harus berani menyisihkannya. Seperti, apabila terjadi perbenturan-perbenturan antara hukum dengan kepentingan-kepentingan sosial lainnya, maka polisi dituntut untuk mampu memutuskan berdasar alternatif dengan melihat mana-mana yang lebih bermanfaat. Karena untuk mencapai tujuan sosial atau untuk mendapatkan keadilan, bisa saja dilaksanakan dengan tanpa melalui jalur hukum (pengadilan).

¹⁶⁾ Faal, *op.cit*, hlm.21

Jadi apabila antara tugas-tugas sebagai penegakan hukum dan ketertiban itu dijumpai ketidaksesuaian, maka polisi dapat mengambil tindakan-tindakan sendiri yang menurut pendapat dan karena wewenangnya adalah yang paling tepat dan ini yang menurut Roscoe pound dikatakan bersifat administratif. Namun apabila antara tugas-tugas penegakan hukum dan ketertiban tersebut bersesuaian, maka jelas melalui hukum itu harus diprioritaskan. Tindakan ini menurut Roscoe pound bersifat yuridisial. Jadi kalau untuk mencapai tujuan sosial atau pencapaian tugas-tugas polisi dapat dicapai dengan tanpa melalui hukum, menurutnya ini perlu mendapat kejelasan lebih lanjut. Sebab meskipun polisi tampaknya di dalam melaksanakan tindakan diskresi tidak berdasarkan hukum formal yang tertulis di dalam perundang-undangan, namun di dalam pencapaian tugas itu akan tetap dalam kerangka yang lebih luas.

E.2. Pendekatan Ajaran Hukum Kritis

Ajaran ini sebenarnya adalah reaksi terhadap ajaran fungsional yang menitikberatkan pada tujuan-tujuan sosial.

Herbert L. Packer yang dikutip oleh Faal dengan teorinya yang dikenal sebagai two models of the criminal process {masing-masing Crime Control Model (CCM) dan Due Process Model (DPM)} menggambarkan pemikiran perlunya efisiensi dan kemampuan profesionalisme dalam melaksanakan tugas dalam rangka pencapaian tujuan. Dalam usaha pencapaian tujuan tugas ini, model penanggulangan

kejahatan atau Crime Control Model tidak menghendaki terlalu dirintangi oleh peraturan-peraturan yang mengganggu efisiensi. Sedangkan pada pemikiran Due Process Model, ketatnya peraturan itu sebagai kendali terhadap segi-segi negatif dari proses pelaksanaan tugas itu. Seperti perlunya perlindungan hak asasi, kemungkinan-kemungkinan terdapatnya kekeliruan atau kesalahan dalam pelaksanaan tugas.¹⁷⁾

Kedua teori di atas menunjukkan perlunya keseimbangan satu sama lain. Artinya apabila lebih menekankan kepada bentuk *Crime Control Model* maka perilaku itu akan menjurus pada bentuk efisiensi yang berlebih-lebihan, sehingga akan berakibat pada tindakan kesewenang-wenangan karena penekanannya pada kekuasaan. Sedangkan apabila hanya memperhatikan pada pemikiran *Due Process Model* dalam proses pencapaian tujuan itu maka proses penanggulangan akan menjadi lamban, kaku dan tidak efisien. Kekuasaan itu banyak diatur oleh peraturan.

Pelaksanaan diskresi polisi, walaupun terkesan mengenyampingkan formalitas hukum yang ada, namun masih dalam kerangka azas-azas hukum itu. Jadi tidak melewati garis-garis batas kerangka azas hukum.

Pendekatan atau pandangan ajaran hukum kritis di atas lebih bisa dijadikan pijakan berfikir terhadap kebijaksanaan diskresi polisi.

¹⁷⁾ M. Faal, *op.cit.*, hlm. 38

Karena bagaimana juga diskresi itu bisa dilakukan, meskipun tindakan diskresi polisi terkesan seolah-olah polisi bertindak mengabaikan formalitas hukum. Namun tindakannya itu masih dikendalikan dengan masih dalam kerangka azas-azas hukum itu. Karena apabila mencermati tujuan hukum itu sendiri ia tidak selalu identik dengan tujuan-tujuan yang dirumuskan secara eksplisit apa yang dinyatakan dalam suatu aturan belum tentu merupakan alasan yang sesungguhnya dari pembuatan aturan itu.

Sunaryati Hartono dalam kutipan Faal mengatakan bahwa hukum atau kaidah itu bukan merupakan tujuan akan tetapi hanya merupakan jembatan yang akan harus membawa kita kepada ide yang dicita-citakan.¹⁸⁾

Oleh karenanya, hukum yang sebetulnya merupakan jembatan dan bukan merupakan tujuan tersebut pada dasarnya menuntut pada kehidupan bersama dan ketika ia harus mengatur secara lebih rinci dengan memberikan aturan-aturan secara lengkap, maka pada waktu itu pula kehidupan akan macet. Oleh karenanya sesungguhnya diskresi merupakan kelengkapan dari sistem pengaturan oleh hukum itu sendiri. Misalnya tindakan polisi yang memaafkan, menasihati 2 (dua) orang pelajar yang melakukan perkelahian yang didasarkan pada pertimbangan bahwa tindak pidana itu dianggap tidak begitu serius, pelaku yang dihadapi adalah pelajar, kepentingan umum tidak begitu terganggu dan

¹⁸⁾ Faal, *op.cit.*, hlm.16

sebagainya adalah di antara alternatif dari berbagai macam pertimbangan yang diyakini oleh anggota kepolisian itu. Oleh karena itu diskresi yang dilakukan anggota polisi terhadap masalah yang dihadapi secara nyata berdasar atas keyakinan, kebenaran dan pertimbangan-pertimbangan pribadinya yang terbaik pada saat itu. Pertimbangan yang menimbulkan tindakan yang diyakini itu jelas dipengaruhi oleh situasi yang senyatanya yang dihadapi secara konkret oleh polisi itu di lapangan.

F. Sistematika

Selanjutnya, sistematika tesis ini meliputi :

Bab II (yang merupakan Tinjauan Pustaka) mengenai kajian teori terhadap judul tesis ini yang di dalamnya menjelaskan mengenai Polisi, Pengertian Diskresi, Profil Polisi dalam Hubungannya dengan Fungsi, Tugas dan Kewenangannya, Diskresi dalam Penegakan Hukum dan Faktor-faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum dan Diskresi.

Bab III yang merupakan Hasil Penelitian dan Analisis terhadap hasil penelitian di dalamnya menerangkan mengenai Pelaksanaan Diskresi Polisi dalam Praktek dan Kebijakan atau usaha-usaha dalam rangka Menciptakan Tindakan Diskresi Polisi yang Berkualitas.

Pada Akhirnya, Bab IV yang merupakan bagian Penutup berisi tentang Kesimpulan sebagai bahasan singkat terhadap isi Bab III dan Saran-saran peneliti/penulis yang berkaitan dengan judul tesis ini.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Polisi.

A.1. Tugas dan Wewenang.

Kata polisi berasal dari Bahasa Yunani yaitu politea yang berarti pemerintahan negara yang pada zaman Yunani, polisi adalah menyangkut segala urusan pemerintahan. Kemudian memasuki Abadi ke 16 (enam belas) di Perancis urusan pemerintahan tersebut berkembang menjadi bagian-bagian dan salah satu di dalamnya adalah bagian kepolisian yang bertugas menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat dalam arti seluas-luasnya seperti sekarang ini. Menurut Van Vollenhoven dalam bukunya *Staatsrecht* oversal sifatnya adalah mengawasi secara pasif terhadap pelaksanaan kewajiban-kewajiban publik warga negara dan menyidik secara aktif terhadap tidak dilaksanakan kewajiban-kewajiban publik para warga negara. Sedangkan wewenang polisi adalah memaksa para warga negara dengan bantuan peradilan agar kewajiban-kewajiban publiknya dilaksanakan serta melakukan paksaan wajar kepada warga negara agar melaksanakan kewajiban-kewajiban publikan tanpa bantuan peradilan. Sedangkan tanggung jawab polisi adalah mempertanggung-jawabkan segala sesuatu yang telah dilakukan atau tidak dilakukan.¹⁹⁾ Kalau dikaitkan dalam bahasa kepolisian, jelaslah bahwa tugas polisi

¹⁹⁾ Faal, *op.cit.*, hlm 41

adalah pengawasan atau preventif dan tugas-tugas penyidikan, penindakan atau represif. Secara keseluruhan pada hakikatnya tugas-tugas itu merupakan kontrol sosial oleh polisi terhadap masyarakat. Misalnya tugas-tugas patroli di desa-desa di Perancis, Bhayangkara di Kerajaan Majapahit dan sebagainya. Kesemuanya itu (pengawasan atau patroli) merupakan tugas-tugas terpenting dari polisi sebagai penjaga keamanan dan ketertiban masyarakat yang seluas-luasnya.²⁰⁾

Menurut I.S. Susanto:

“Pada era modern, sistem polisi berkembang secara berbeda-beda di berbagai negara di negara otoriter, polisi difungsikan sebagai kekuatan dan menjadi alat kekuasaan pemerintah. Negara-negara yang demikian juga dikenal sebagai negara polisi yang selalu cenderung memusatkan kontrol polisi. Di negara-negara demokratis, kekuasaan polisi merupakan agen hukum dari negara. Kewajiban dan kekuasaannya dipercayakan kepada mereka oleh hukum dan mereka bertanggungjawab secara hukum terhadap tindakan-tindakannya. Tujuan utamanya adalah melindungi dan menjamin dilaksanakannya hukum.”²¹⁾

Dalam hubungannya dengan tugas polisi, menurut CH. Niewhuis tugas pokok itu memiliki 2 (dua) fungsi utama yaitu : Fungsi Preventif dan fungsi Represif . fungsi Preventif adalah fungsi pencegahan, yaitu polisi berkewajiban melindungi negara beserta lembaga-lembaganya. Ketertiban dan ketatanan umum, orang-orang dan harta bendanya, dengan jalan mencegah dilakukannya perbuatan-perbuatan yang dapat dihukum dan perbuatan-perbuatan yang dapat mengancam dan membahayakan ketertiban dan ketentraman umum. Sedangkan Fungsi represif atau fungsi pengendalian adalah polisi berkewajiban menyidik

²⁰⁾ Faal, *op.cit.*, hlm.42

²¹⁾ IS Susanto, *Perkembangan Ilmu Kepolisian di Indonesia*, Makalah Seminar Kepolisian oleh Polda Jateng, 26 Juli 2003

perkara-perkara tindak pidana, menangkap pelaku-pelakunya dan menyerahkannya kepada penyidik untuk penghukuman. Persoalan mendasar mengenai tugas dan peranan kepolisian Negara Republik Indonesia di bidang penegakan hukum ini memang sepantasnya dibicarakan terus menerus, karena pada keberhasilan di bidang penegakan hukum inilah sebagai konsekuensi negara berdasarkan hukum. Terlebih pula pentingnya program wibawa penegakan hukum sebagaimana dituangkan dalam GBHN.

Berdasarkan Undang-undang Kepolisian Negara Republik Indonesia yaitu UU RI Nomor 2 Tahun 2002 dalam Pasal 2 ditegaskan bahwa fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat. Adapun tujuan Kepolisian Negara Republik Indonesia dituangkan dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002. Kemudian dalam hubungannya dengan wewenang dan tugas kepolisian yang preventif dan represif secara rinci ditegaskan pula dalam Pasal 13, Pasal 14 ayat (1), Pasal 15 ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 16 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia :

- Pasal 13 : Tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah :
- a. Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat;
 - b. Menegakan hukum ; dan
 - c. Memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

- Pasal 14 ayat (1) Dalam melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas :
- a. Melaksanakan pengaturan, penjagaan, pengawalan dan patroli terhadap kegiatan masyarakat dan pemerintah sesuai kebutuhan ;
 - b. Menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin keamanan, ketertiban dan kelancaran lalu lintas di jalan.
 - c. Membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum masyarakat serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan ;
 - d. Turut serta dalam pembinaan hukum nasional ;
 - e. Memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum ;
 - f. Melakukan koordinasi, pengawasan dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil dan bentuk-bentuk keamanan swakarsa ;
 - g. Melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya;
 - h. Menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, laboratorium forensik dan psikologi kepolisian untuk kepentingan tugas kepolisian ;
 - i. Melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban dan / atau bencana termasuk memberikan bantuan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia ;
 - j. Melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh instansi dan / atau pihak yang berwenang ;
 - k. Memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingan dalam lingkup tugas kepolisian ; serta
 - l. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- Pasal 15 ayat (1) Dalam rangka menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dan 14 Kepolisian Negara Republik Indonesia secara umum berwenang :
- a. Menerima laporan dan / atau pengaduan ;

- b. Membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum ;
- c. Mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat ;
- d. Mengawasi aliran yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa ;
- e. Mengeluarkan peraturan kepolisian dalam lingkup kewenangan administrasi kepolisian ;
- f. Melaksanakan pemeriksaan khusus sebagai bagian dari tindakan kepolisian dalam rangka pencegahan;
- g. Melakukan tindakan pertama di tempat kejadian ;
- h. Mengambil sidik jari dan identitas lainnya serta memotret seseorang ;
- i. Mencari keterangan dan barang bukti ;
- j. Menyelenggarakan Pusat Informasi Kriminal Nasional ;
- k. Mengeluarkan surat izin dan / atau surat keterangan yang diperlukan dalam rangka pelayanan masyarakat ;
- l. Memberikan bantuan pengamanan dalam sidang dan pelaksanaan putusan pengadilan, kegiatan instansi lain serta kegiatan masyarakat ;
- m. Menerima dan menyimpan barang temuan untuk sementara waktu.

Pasal 15 ayat (2) Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan lainnya berwenang :

- a. Memberikan izin dan mengawasi kegiatan keramaian umum dan kegiatan masyarakat lainnya ;
- b. Menyelenggarakan registrasi dan identifikasi kendaraan bermotor ;
- c. Memberikan surat izin mengemudi kendaraan bermotor ;
- d. Menerima pemberitahuan tentang kegiatan politik;
- e. Memberikan izin dan melakukan pengawasan senjata api, bahan peledak dan senjata tajam ;
- f. Memberikan izin operasional dan melakukan pengawasan terhadap badan usaha di bidang jasa pengamanan ;
- g. memberikan petunjuk, mendidik dan melatih aparat kepolisian khusus dan petugas pengamanan swakarsa dalam bidang teknis kepolisian ;

- h. melakukan kerjasama dengan kepolisian negara lain dalam menyidik dan memberantas kejahatan internasional ;
- i. melakukan pengawasan fungsional kepolisian terhadap orang asing yang berada di wilayah Indonesia dengan koordinasi instansi terkait ;
- j. mewakili pemerintah Republik Indonesia dalam organisasi kepolisian internasional ;
- k. melaksanakan kewenangan lain yang termasuk dalam lingkup tugas kepolisian.

Pasal 16

: Dalam rangka menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dan 14 di bidang proses pidana, Kepolisian Negara Republik Indonesia berwenang untuk :

- a. Melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan ;
- b. Melarang setiap orang meninggalkan atau memasuki tempat kejadian perkara untuk kepentingan penyidikan ;
- c. Membawa dan menghadapkan orang kepada penyidik dalam rangka penyidikan ;
- d. Menyuruh berhenti orang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri;
- e. Melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat ;
- f. Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi ;
- g. Mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara ;
- h. Mengadakan penghentian penyidikan ;
- i. Menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum ;
- j. Mengajukan permintaan secara langsung kepada pejabat imigrasi dalam keadaan mendesak atau mendadak untuk mencegah atau menangkap orang yang disangka melakukan tindak pidana ;
- k. Memberi petunjuk dan bantuan penyidikan kepada pegawai negeri sipil untuk diserahkan kepada penuntut umum ; dan
- l. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggungjawab.

Pasal 16 ayat (2) Tindakan lain sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf L adalah tindakan penyelidikan dan penyidikan yang dilaksanakan jika memenuhi syarat sebagai berikut :

- a. Tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum ;

- b. Selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan tindakan tersebut dilakukan ;
- c. Harus patut, masuk akal dan termasuk dalam lingkungan jabatannya ;
- d. Pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan yang memaksa ; dan
- e. Menghormati hak asasi manusia.²²⁾

Bedasarkan uraian di atas, nampak polisi memiliki 2 (dua) macam tugas dan tanggungjawab. Pertama, polisi administratif, polisi keamanan atau polisi lalu lintas selaku *service publique*, polisi tertib, polisi berseragam atau *la police en uniforme*. Tugas polisi semacam di atas umumnya memberikan pelayanan umum, bantuan atau pertolongan kepada masyarakat, menegakkan hukum. Mengingat tugasnya yang cukup luas, maka tindakannya tidak selalu berdasar *wettelijk* dengan orientasi pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Kedua, polisi peradilan. Tugas umum polisi ini adalah menegakkan hukum pidana, mencari pelaku, mengumpulkan bukti-bukti dan diproses di pengadilan. Karena sifat tugasnya yang represif itu maka polisi semacam ini disebut *police judiciaire*. Polisi yudisial ini tindakannya selalu berdasarkan pada undang-undang, seperti ketentuan-ketentuan hukum pidana yaitu Kitab Undang-undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana serta peraturan perundang-undangan lainnya. Memang tugas di atas menunjukkan akan adanya pembagian umum kepolisian sebagai polisi administratif dan polisi yudisial atau dalam istilah lain sebagai polisi preventif dan polisi represif. Oleh karena itu memperhatikan tugas

²²⁾ Undang-undang Kepolisian Negara Republik Indonesia UU Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002, (Jakarta : Sinar Grafika, 2002) hlm 8-12

POLRI yang pada dasarnya dibagi 2 (dua) tugas POLRI di bidang penegakan hukum yaitu penegakan hukum di bidang peradilan pidana dan penegakan hukum di luar peradilan pidana.

Menurut Barda Nawawi Arief:

“Tugas penegakan hukum di bidang peradilan (dengan sarana penal) sebenarnya hanya merupakan salah satu atau bagian kecil saja dari tugas POLRI. Sebagian besar tugas POLRI justru terletak di luar bidang penegakan hukum pidana (non penal).”²³⁾

Dalam rangka mencapai tujuan fungsi polisi khususnya Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, tentu saja polisi harus melepaskan dirinya dari image masyarakat yang menganggap bahwa polisi adalah sosok atau figur yang oleh masyarakat dinilai menakutkan, identik dengan kekerasan dan selalu berhadapan dengan kejahatan dan penjahat yang sebetulnya tidak menggambarkan apa yang sesungguhnya terjadi dalam tubuh kepolisian.

Menurut Satjipto Rahardjo:

“Kenyataan masih menunjukkan bahwa polisi lebih dikenal oleh masyarakat sebagai badan yang pekerjaannya memburu dan menangani kejahatan. Mendengar kata polisi segera saja pikiran masyarakat tertuju kepada pencurian, perampokan, pembunuhan dan sebagainya atau yang lebih ringan tertuju pada persoalan kemacetan lalu lintas. Lebih lanjut dikemukakan bahwa berdasarkan penelitian, masyarakat menginginkan agar polisi mencurahkan perhatian terhadap pemecahan soal-soal kejahatan serta memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam penanganan kejahatan.”²⁴⁾

²³⁾ Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 1998) hlm 4.

²⁴⁾ Satjipto Rahardjo, Anton Tabah, *op.cit*, hlm.3

A.2. Tugas Polisi dalam Hubungannya dengan Diskresi Polisi.

Untuk membedakan tindakan kepolisian yang bersifat preventif dan represif sebagaimana dijelaskan di atas, dalam kaitannya dengan letak diskresi, maka yang tersebut diatas sebagai pembagian umum tugas dalam organisasi kepolisian. Dengan demikian dapat arti preventif dan represif kepolisian dalam arti organ dan dalam arti tindakan kepolisian.

Atas dasar tugas polisi yang preventif dan represif secara konseptual di atas atau tugas *order maintenance* dan *law enforcement*, pertanyaan selanjutnya bagaimana tugas polisi tersebut dalam hubungannya dengan diskresi kepolisian, apakah ada, di bidang tugas apa diskresi polisi itu dapat diberikan oleh petugas polisi.

Dalam realita kehidupan di masyarakat, lebih khusus lagi di jalan raya, sering dijumpai polisi membiarkan atau menyuruh jalan iringan-iringan pengendara bermotor pengantar jenazah melintas dan melanggar lampu rambu lalu lintas. Di samping itu juga seringkali dijumpai, polisi tidak menilang pengendara bermotor yang melanggar helm (pelindung kepala), kemudian membebaskan perkara terhadap kasus-kasus tertentu dengan alasan demi kepentingan umum. Dari contoh di atas dan masih banyak contoh lain, diskresi jelas dapat diberikan di seluruh polisi lalu lintas (poltas), sabhara dan sebagainya maupun di dalam tugas-tugas represif baik dalam tugas-tugas penjagaan tata tertib (*order maintenance*) maupun di dalam tugas-tugas penegakan hukum (*law enforcement*). Hanya kadarnya mungkin agak berbeda.

Menurut James Q. Wilson sebagaimana dikutip Faal, ada 4 (empat) situasi diskresi yang menggambarkan perbedaan diskresi yang diberikan oleh anggota kepolisian terhadap perkara-perkara yang ditemukan atas inisiatif petugas polisi itu dan perkara-perkara yang diadukan atau dilaporkan.²⁵⁾

Selanjutnya oleh Wilson digambarkan bagan sebagai berikut :

	Police Invoked action	Citizen Invoked action
Law enforcement	I	II
Order maintenance	III	IV

Penjelasan bagan di atas :

Pada kasus I, dijelaskan bahwa di bidang tugas polisi represif atau law enforcement, perkara-perkara itu didapatkan oleh inisiatif polisi sendiri terutama perkara-perkara pidana ringan. Pemberian tindakan diskresi relatif besar atau misal wewenang polisi untuk menangkap atau menahan seseorang atau tidak, ada di tangan polisi. Jadi kesempatan pemberian diskresi berskala relatif besar.

Pada kasus II, masih dalam lingkup bidang tugas represif atau law enforcement tetapi perkaranya didapatkan atau dilaporkan

²⁵⁾ Faal, *op.cit.*, hlm.65

atau diadakan oleh warga masyarakat yang menghendaki agar perkaranya diproses. Di sini pemberian diskresi relatif kecil.

Pada kasus III, adalah lingkup bidang tugas preventif atau order maintenance, tetapi perkaranya ditemukan oleh polisi sendiri. Maka pemberian diskresi di sini relatif besar.

Pada IV, masih dalam lingkup bidang tugas preventif atau order maintenance, tetapi perkaranya dikehendaki oleh warga masyarakat agar dicegah terjadinya peristiwa yang akan mengganggu kedamaian, maka pemberian diskresi di sini relatif besar.²⁶⁾

Berdasarkan penggambaran yang dikemukakan Wilson di atas jelaslah bahwa perkara-perkara yang didapatkan oleh petugas polisi sendiri, kesempatan pemberian diskresi relatif lebih besar jika dibandingkan dengan yang diperoleh orang lain yang menghendaki untuk memprosesnya, terutama dalam perkara-perkara *law enforcement* agar hubungan antara masyarakat dengan polisi tetap baik, meski pun terbatas pada perkara-perkara pidana ringan dan tidak membahayakan kepentingan umum. Begitu pula halnya dengan bidang tugas preventif atau *order maintenance* yang pemberian tindakan diskresi relatif cukup besar apabila dibandingkan dengan *law enforcement*. Hal ini terjadi

²⁶⁾ Faal, *Op.cit.*, hlm.66

karena tugas-tugas polisi yang relatif sangat luas, sehingga tidak seluruhnya dapat dituangkan secara rinci dalam suatu peraturan. Misal, dalam rangka menciptakan ketentraman, polisi harus bertindak tertentu yang tindakan itu dilakukan sebagai penilaian dan keputusannya sendiri seperti karena alasan kepentingan umum.

Misal pemberian diskresi polisi di bidang lalu lintas yaitu pelanggaran yang dilakukan oleh mobil truck yang berupa pelanggaran lalu lintas terhadap rambu jalan yang ternyata ditengarai bahwa sopir truck itu masih asing atau belum mengenal jalur-jalur kota di mana dia melakukan pelanggaran lalu lintas, sehingga nampak tidak lancar tentang seluk beluk lalu lintas di kota tersebut. Tindakan polisi yang berupa nasihat, memperingatkan dan memaafkan kesalahan sopir tanpa memprosesnya lebih lanjut adalah tindakan diskresi polisi.

Contoh lain, misal pemberhentian proses perkara oleh penyidik polisi dengan alasan demi kepentingan umum terhadap Kyai H. Afifuddin yang disangkakan melakukan kesalahan dalam kegiatan ceramah akbar karena materi ceramah yang berbau hasutan dan sebagainya. Dari contoh peristiwa-peristiwa di atas nampak bahwa peraturan tidak menjangkau secara teknis dan kenyataan-kenyataan di lapanganlah yang setiap saat dihadapi oleh polisi. Peraturan tidak melihat tentang situasi atau keadaan yang dihadapi oleh sopir atau akankah didapatkan sebuah keadilan jika perkara tersebut diatas diproses, yang jelas pada akhirnya polisi itu sendiri yang harus menentukan tindakan.

Dari keseluruhan yang dijelaskan di atas tentu saja pelaksanaan diskresi tidak bisa lain hendaknya berorientasi pada hakikat tujuan penegakan hukum pidana. Di samping itu pula ditenggarai bahwa di dalam pelaksanaan tugas dan kewajibannya, polisi memerlukan wewenang dan wewenang tersebut merupakan tindakan-tindakan kepolisian yang apabila diperhatikan sangat menyentuh hak asasi manusia. Berdasarkan pemikiran di atas, maka Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia memberi peluang untuk diskresi dalam kerangka memelihara keamanan dan ketertiban dan kewenangan bertindak diskresi demi kepentingan umum. Meski pun kepentingan umum yang dimaksud dijelaskan pula dalam undang-undang tersebut Pasal 1 sebagai kepentingan masyarakat dan atau kepentingan bangsa dan negara demi terjaminnya keamanan dalam negeri namun dimungkinkan timbul aspek negatif terhadap pelaksanaan wewenang diskresi itu yaitu berupa :

- a. Melampaui batas kewenangan atau *abuse of power*.
- b. Tidak memperhatikan lagi batasan-batasan yang ditetapkan oleh undang-undang. Artinya kecenderungan diskresi sering dilakukan atau diskresi dilakukan demi suatu kepentingan pribadinya atau kelompoknya dan sebagainya yang berakibat pada kerugian bagi orang lain.

Oleh karena itu, meski pun tujuan dan maksud dilakukannya diskresi kepolisian sangat abstrak dan dapat mengundang

bermacam-macam penafsiran , sepatutnya dapat dipertanggungjawabkan dari berbagai segi hukum, segi moral maupun etika kepolisian.

Menurut Roeslan Saleh :

“Satu tindakan penyalahgunaan kekuasaan Harus mempertanggungjawabkan dan kena hukuman sesuai dengan sistem hukum atau norma yang dilanggar itu.”²⁷⁾

A.2.1. Pertanggungjawaban Hukum Tugas Kepolisian.

Sehubungan dengan tugas polisi seperti ketentuan hukum mengenai penangkapan, pemanggilan seseorang, penggeledahan dan sebagainya hingga pada ketentuan umum yang memberi kemerdekaan pejabat negara seperti polisi untuk bertindak leluasaan terhadap pelaksanaan tugas-tugasnya yang di dalam hukum administrasi negara disebut sebagai *Freies Ermessen* atau *Pouvoir Discretionaire*.

Menurut Utrecht sebagaimana dikutip Faal, antara lain menjelaskan bahwa penyebab kebebasan dan keleluasaan pejabat negara untuk bertindak sebenarnya karena kompleks dan dinamisnya tugas penguasa ini sehingga sulit dan tidak dapat diatur secara rinci, pelaksanaan tugas ini terdiri dari tingkah laku-tingkah laku dari penguasa yang dijalankan atas inisiatif pejabat-pejabat yang bersangkutan.²⁸⁾⁾

²⁷⁾ Roeslan Saleh, *Pikiran-pikiran tentang Pertanggungjawaban Pidana*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1984) hlm.34.

²⁸⁾ Faal, *op.cit.*, hlm.123

Kemerdekaan pejabat administrasi tersebut dikenal dengan sebutan *droit function* tidak boleh dijalankan demikian rupa sehingga merugikan kepentingan individu tanpa alasan keadilan dan kelayakan. Pejabat tidak boleh menjalankan wewenangnya untuk menyelenggarakan suatu kepentingan yang lain dari pada yang dimaksud oleh peraturan yang menjadi dasar wewenang itu. Oleh karenanya *Freies Ermessen* tersebut patut dijaga dari tindakan penyalahgunaan sehingga mengakibatkan *Ditournement de pouvoir*.

Berdasarkan pemikiran di atas polisi yang melanggar ketentuan hukum tentu saja tidak terlepas dari ancaman-ancaman hukuman. Ancaman atau sanksi hukum itu dapat berakibat pada lembaga maupun pada diri si petugas. Kesemuanya itu sebenarnya merupakan unsur pengontrolan agar pejabat administrasi negara termasuk polisi dapat mengendalikan diri terhadap segala tindakan-tindakannya. Sedangkan dilihat dari aspek masyarakat, masyarakat sangat membutuhkan perlindungan atau defence dari kesewenang-wenang pejabat. Untuk menjawab sejauh mana pertanggungjawaban administratif yang dibebankan pada anggota, misal di dalam pelaksanaan praperadilan. Secara intern polisi meindak anggotanya yang menyimpang dan merugikan orang lain atau masyarakat. Karena kesalahan polisi dalam perkara-perkara praperadilan yang bertanggungjawab adalah lembaga kepolisian.

Karena secara hukum sebenarnya bukanlah kesalahan perorangan, tetapi kesalahan ini dibebankan kepada lembaga kepolisian. Dengan demikian kompensasi yang diberikan berasal dari dana umum (negara). Hal semacam ini memberikan kesan seolah-olah melepaskan tanggungjawab perorangan tersebut. Kesalahan perorangan yang menjadi tanggungjawab lembaga dan perwujudan tanggungjawab yang diberikan berasal dari dana umum (negara), pada dasarnya karena tindakan yang dilakukan pejabat administrasi negara (dalam hal ini polisi) merupakan rangkaian tugas yang diberikan oleh negara meski pun pada kenyataan kesalahan tindakan yang dilakukan oleh polisi didasarkan pada kehendak individu polisi. Misal, pemberhentian pemeriksaan perkara oleh polisi karena tindakan ilegal oleh tersangka berupa pemberian upeti, atau memberikan sejumlah uang kepada polisi yang dilakukan oleh orang yang dinyatakan melakukan pelanggaran. Dalam hal ini, peraturan hukum lebih melihat persoalan ini secara umum sebagai tanggung jawab tugas negara. Namun tampaknya pimpinan kepolisian secara intern juga menetapkan kebijakan untuk melakukan pemeriksaan, penelitian bahkan mengambil tindakan-tindakan terhadap anggota polisi yang salah mempergunakan wewenangnya itu untuk mempertanggungjawabkannya. Seperti terhadap anggota polisi yang digugat, tetapi ternyata anggota tersebut telah melaksanakan

tugas dengan baik dan sesuai prosedur, telah melaksanakan tugas dengan baik dan sesuai prosedur, namun digugat di luar kemampuannya, diambil tindakan dengan cara diberi pengarahan atau petunjuk agar lebih teliti dan berusaha meningkatkan kepekan terhadap ketidakpuasan dari orang-orang yang tersangkut perkara. Sementara terhadap anggota polisi yang digugat karena kelalaiannya / kecerobohannya atau kesengajaan diberi teguran dan atau tindakan administratif serta diproses secara hukum.

Di samping itu bila diamati bahwa sanksi yang diberikan adalah sanksi sebagai perbuatan melanggar kode etik profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pasal 34 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia menjelaskan bahwa :

Pasal 34 :

- (1) Sikap dan perilaku pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia terikat pada Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.
 - (2) Kode Etik Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menjadi pedoman bagi pengemban fungsi kepolisian lainnya dalam melaksanakan tugas sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di lingkungannya.
 - (3) Ketentuan mengenai Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia diatur dengan Keputusan Kapolri.
- Sedangkan Pasal 35 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002

menyebutkan bahwa :

- (1) Pelanggaran terhadap Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia diselesaikan oleh Komisi Kode Etik Kepolisian Negara Republik Indonesia.

- (2) Ketentuan mengenai susunan organisasi dan tata kerja Komisi Kode Etik Kepolisian Negara Republik Indonesia diatur dengan Keputusan Kapolri.

Dalam hubungannya dengan tugas dan pertanggungjawaban tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia, maka pasal – pasal di atas pada dasarnya menjelaskan bahwa setiap anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya harus dapat mencerminkan kepribadian Bhayangkara Negara seutuhnya yaitu pejuang pengawal dan pengaman Negara Republik Indonesia. Selain itu untuk mengabdikan diri sebagai alat negara penegak hukum yang tugas dan wewenangnya bersangkut paut dengan hak dan kewajiban warga negara secara langsung, diperlukan kesadaran dan kecakapan teknis yang tinggi, oleh karena itu setiap anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia harus menghayati dan menjiwai etika profesi Kepolisian tersebut dirumuskan dalam Kode Etik Kepolisian Republik Indonesia yang merupakan kristalisasi nilai-nilai yang terkandung dalam Tribrata dan Catur Prasetya yang dilandasi dan dijiwai oleh Pancasila. Karena pelaksanaan Kepolisian Negara Republik Indonesia berkaitan erat dengan hak dan kewajiban warga negara dan masyarakat secara langsung serta diikat oleh Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia, maka dalam hal seorang anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang melaksanakan tugas dan

wewenangnya dianggap melanggar etika profesi, maka anggota tersebut harus mempertanggungjawabkan perbuatannya di hadapan Komisi Kode Etik Kepolisian Negara Republik Indonesia. Sedangkan terhadap pelanggaran disiplin dan hukum pidana diselesaikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Selain itu penggunaan kekuasaan yang melampaui batas wewenang yang dilakukan anggota Kepolisian dalam melaksanakan tugas banyak berakibat merugikan orang lain. Kerugian itu dapat berupa material maupun imateriil, dan ini mempunyai akibat-akibat yang sangat luas. Sebagai contoh karena salah tahan. Kerugian yang diterima dapat saja berupa lamanya dalam tahanan sehingga tidak dapat bekerja dan kerugian ekonomis akan didapat. Contoh lain misal, bisa saja karena kecerobohnya mengakibatkan matinya atau luka-lukanya seseorang atau orang lain.

Ditinjau dari pertanggung jawaban secara Hukum Perdata, inisatif untuk menuntut ganti rugi berasal dari korban atau keluarga korban. Sehingga anggota kepolisian tidak terlepas dari ketentuan Pasal 1365 Kitab Undang-undang Hukum Perdata sebagai perbuatan melawan hukum atau *onrechtmadigdaad* yang berbunyi :

“ Tiap-tiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut. “

Sedangkan Pasal 1366 Kitab Undang-undang Hukum Perdata menyebutkan bahwa :

“ Setiap orang bertanggung jawab tidak saja untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatannya, tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan karena kelalaian atau kurang hati-hatinya “.²⁹⁾

Ketentuan-ketentuan pasal perdata tersebut dapat saja digunakan oleh para hakim sebagai dasar atau pedoman pertimbangannya sebagai dasar hukum yang berlaku.

A.2.2. Pertanggungjawaban Moral Eetika Tugas Kepolisian.

Sebagaimana dikemukakan di atas merupakan tanggung jawab polisi dari aspek hukum yang sanksi umumnya diberikan oleh kekuatan dari luar diri si polisi. Sedangkan tanggungjawab moral dan etika kepolisian ini sebenarnya merupakan tanggung jawab batiniah yang sanksinya dirasakan oleh diri pribadi atau dirinya sebagai anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Dari aspek pembentukannya, hukum itu dibuat oleh lembaga formal yang dalam hal ini adalah pemerintah. Sedangkan etika dibuat oleh lembaga profesi sebagaimana dalam Pasal 35 ayat (2) UU Nomor 2 Tahun 2002 yaitu susunan organisasi dan tata kerja Komisi Kode Etik Kepolisian Negara Republik Indonesia diatur dengan Keputusan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia.

²⁹⁾ Subekti, *Kitab Undang-undang Hukum Perdata (Burkelijk wet boek), terjemahan*, (Jakarta, Pradnya paramita, 1975)

Dari aspek berlakunya, pada dasarnya hukum diberlakukan pada setiap orang dan semua orang sama kedudukannya di hadapan hukum *equality before the law*, sedangkan etika atau kode etik diberlakukan khusus pada anggota-anggota profesi itu, dalam hal ini adalah anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Dari aspek pelaksanaanya, hukum mengikat dan dapat dipaksakan oleh alat-alat negara, sedangkan kode etik didasarkan pada tuntutan hati nurani, dorongan kekuatan moral dari setiap anggota polisi. Kode etik merupakan kekuatan moral yang memiliki motivasi dan dukungan yang kuat. Misal seorang polisi yang karena kesalahannya (disengaja atau tidak disengaja) yang mengakibatkan kerugian akan mengalami penyesalan atau rasa menyesal karena perbuatan atau tindakannya terlepas dari apakah tindakan hukum telah dilakukan atau tidak. Ini suatu gambaran profil polisi yang benar-benar menghayati kode etik profesinya. Di sini terlihat bahwa kesadaran dan kepatuhan etika dan sanksinya timbul dari hati nurani atau batiniah dan sifatnya sangat pribadi. Meski pun kode etik itu sendiri pada akhirnya mengandung suruhan dan larangan tentang mana-mana yang benar dan mana yang salah, mana yang pantas dan mana yang tidak pantas dilakukan oleh anggota profesi yang tergabung dalam profesinya itu.

Menurut Soerjono Soekanto :

“Etika profesi yang terhimpun dalam kode etik itu sebenarnya merupakan norma-norma di dalam kehidupan bersama. Dalam kehidupan bersama itu manusia berpegang pada pasangan nilai-nilai tertentu, yang merupakan pandangan mengenai apa yang dianggap buruk. Etika atau kesusilaan dalam arti luas menunjukkan kepada manusia hal-hal yang merupakan suatu yang benar dan mana yang salah. Sebagai salah satu akibat adanya etika, maka muncullah kaidah-kaidah yang cenderung berisikan suruhan, larangan atau pun kebolehan. Bagi hal-hal yang benar tersedia kaidah-kaidah yang berisikan suruhan maupun kebolehan, sedangkan bagi hal-hal yang salah tersedia kaidah-kaidah yang berisikan larangan. Selanjutnya maka kaidah-kaidah tersebut akan mengatur sikap tindak manusia yang mempunyai aspek psiko-sosial dalam arti yang luas.”³⁰⁾

Atas dasar pentingnya peran kode etik di lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana dituangkan dalam Pasal 34 dan Pasal 35 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang antara lain menyebutkan bahwa kode etik profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai pengikat sikap dan perilaku Kepolisian Negara Republik Indonesia dan merupakan pedoman dalam mengemban tugas dan fungsinya, maka berdasarkan Surat Keputusan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor Polisi : Skep/213/VII/1985 telah disahkan kode etik Kepolisian Republik Indonesia yang berisi 17 butir dan wajib diikrarkan oleh setiap setiap lulusan pendidikan kepolisian sebelum melaksanakan tugasnya. Ini dianggap merupakan suatu janji atau sumpah kepolisian.

³⁰⁾ Soerjono Soekanto, *op.cit.* hlm.54

Adapun 17 butir tersebut sebagai Pedoman Pengamalan Kode Etik Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah :

Setiap anggota Polri *insan Rastra Sewakotama* :

1. Mengabdikan pada nusa dan bangsa dengan penuh ketakwaannya kepada Tuhan Yang Maha Esa.
2. Berbakti dengan keanggunan nusa dan bangsa yang bersendikan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 sebagai kehormatan yang tertinggi.
3. Membela tanah air, mengamankan dan mengamalkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 dengan tekad juang pantang menyerah.
4. Menegakkan hukum dan menghormati kaidah-kaidah yang hidup dalam masyarakat secara adil dan bijaksana.
5. Melindungi, mengayomi serta membimbing masyarakat sebagai wujud panggilan tugas pengabdian yang luhur.

Setiap anggota Polri *insan negara Janottama* :

1. Berdharma untuk menjamin ketentraman umum bersama-sama warga masyarakat membina ketertiban dan keamanan demi terwujudnya kegairahan kerja dan kesejahteraan lahir batin.
2. Menampilkan dirinya sebagai warga negara yang berwibawa dan dicintai oleh sesama warga negara.

3. Bersikap disiplin, percaya diri, tanggungjawab, penuh keikhlasan dalam tugas, kesungguhan serta selalu menyadari bahwa dirinya adalah warga masyarakat di tengah-tengah masyarakat.
4. Selalu peka dan tanggap dalam tugas, mengembangkan kemampuan dirinya, menilai tinggi mutu kerja penuh keaktifan dan efisien serta menempatkan kepentingan tugas secara wajar di atas kepentingan pribadinya.
5. Memupuk rasa persatuan dan kebersamaan serta kesetiakawanan dalam lingkungan tugasnya maupun lingkungan masyarakat.
6. Menjauhkan diri dari sikap dan perbuatan tercela serta memelopori setiap tindakan mengatasi kesulitan-kesulitan masyarakat sekelilingnya.

Setiap anggota Polri *Anucacanadharma* :

1. Selalu waspada, siap sedia dan sanggup menghadapi setiap kemungkinan dalam tugasnya.
2. Mampu mengendalikan diri dari perbuatan – perbuatan penyalahgunaan wewenang.
3. Tidak mengenal berhenti memberantas kejahatan dan mendahulukan cara-cara pencegahan dari pada penindakan secara hukum.
4. Memelihara dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam usaha memelihara ketertiban dan keamanan masyarakat.

5. Bersama-sama komponen kekuatan pertahanan keamanan lainnya dan peran serta masyarakat, memelihara dan meningkatkan kemandirian ABRI – rakyat.
6. Meletakkan setiap langkah tugas sebagai bagian dari pencapaian tujuan pembangunan nasional sesuai Amanat Penderitaan Rakyat.³¹⁾

Di samping itu pula sebagai pedoman hidup Kepolisian Negara Republik Indonesia di kalangan Polri dikenal istilah “ Tribrata ” sebagaimana Surat Keputusan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Kapolri) Nomor Pol : Kep/17/VI/2002 tanggal 24 Juni 2002 tentang Pengesahan Pemaknaan baru Tribrata sebagai Nilai Dasar dan Pedoman Moral Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Rumusan Tribrata itu selengkapnya adalah :

1. Berbakti kepada nusa dan bangsa dengan penuh ketakwaannya terhadap Tuhan Yang Maha Esa.
2. Menjunjung tinggi kebenaran, keadilan dan kemanusiaan dalam menegakkan hukum negara kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945.

³¹⁾ Keputusan Kapolri Nomor Polisi:Skep/312/VII/1985 tentang Kode Etik Kepolisian Negara RI

3. Senantiasa melindungi, mengayomi dan melayani masyarakat dengan keikhlasan untuk mewujudkan keamanan dan ketertiban.

Rumusan Tribrata baru di atas pada dasarnya tidak ada perbedaan yang mendasar jika dibandingkan dengan rumusan Tri brata lama, karena secara umum peran polisi adalah tidak sekedar penegakan hukum dalam arti sempit atau repressive policing, namun sampai kepada persoalan social problem solving oriented policing.

Rumusan Tri brata lama tersebut adalah sebagai berikut :

1. *Rastra Sewakottama*, yaitu abdi utama dari pada nusa dan bangsa.
2. *Negara Yanottama*, yaitu warga utama negara dari pada negara.
3. *Yana Anuca Cana Dharma*, yaitu wajib menjaga ketertiban pribadi dari pada rakyat.

Adapun pemaknaan baru “ Tribrata berdasarkan SK Kapolri No. Pol. : Kep/17/VI/2002 tersebut adalah :

“ Sebagaimana diketahui bahwa istilah TRIBRATA pada Tribrata lama merupakan dua kata yang ditulis secara terpisah dan diambil dari bahasa Sansekerta. Tri yang berarti tiga dan brata atau wrata yang berarti jalan atau Dalam rumusan TRIBRATA yang baru kata tribrata ditulis sebagai satu kata (dirangkai) yang tidak



terpisahkan, sebab berdasarkan kamus besar Bahasa Indonesia menjadi satu kata yang artinya Tiga Asas Kewajiban “.

Sedangkan Catur Prasetya sebagai pedoman kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia, asalnya adalah prasetya dari pada Pasukan Bhayangkara Kerajaan Majapahit Gajah Mada. Rumusan Catur Prasetya tersebut adalah :

1. Satya Haprabu, setia kepada negara dan pimpinannya.
2. Haniyaken musuh, mengenyahkan musuh-musuh negara.
3. Gineung pratidina, mengagungkan negara.
4. Tansa Trisna, tidak terikat trisna kepada sesuatu.

Termasuk pula dalam hal diskresi polisi sebagaimana Pasal 18 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berbunyi :

- (1) Untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri.
- (2) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan serta Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Disamping itu pula sebagai pedoman landasan mental dan sikap serta perilaku polisi di lapangan maka Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia mentepkan Surat Keputusannya Nomor Polisi: SKEP/433/XI/1985 tentang Buku Saku Pengetahuan Dasar Bagi Anggota POLRI di Lapangan yang di dalamnya berisi 12 pedoman landasan mental, sikap dan perilaku POLRI di lapangan.

Sebenarnya substansi Buku Saku sebagian besar mencerminkan materi Code of Conduct for Law Enforcement Officials.

Menurut Barda Nawawi Arief:

“Di antara 12 pedoman sikap dan perilaku anggota POLRI yang terdapat dalam Buku Saku ada yang sesuai dengan CODE OF CONDUCT FOR LAW ENFORCEMENT OFFICIAL dalam Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 34/169 tanggal 17 Desember 1979.”³²⁾

A.2.3. Pertanggungjawaban Diskresi.

Dalam hubungannya dengan begitu luasnya tugas dan wewenang diskresi, timbul pertanyaan bagaimana tindakan diskresi itu diawasi agar tidak menyimpang dari maksud dan tujuan yang dikehendaki dan yang diatur oleh ketentuan hukum dan kode etik Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pengawasan pelaksanaan diskresi atau pelaksanaan wewenang Kepolisian itu dapat dilakukan dari berbagai aspek yaitu pengawasan oleh diri anggota polisi, pengawasan formal dan pengawasan dari masyarakat.

A.2.3.1. Pengawasan Formal.

Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 butir 14 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berbunyi :

³²⁾ Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 1998) hlm 9

“ Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Kapolri adalah pimpinan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan penanggungjawab Penyelenggaraan fungsi kepolisian. “

Pasal ini juga bisa merupakan pengawasan yang dilakukan oleh atasan. Artinya pengawasan bisa dilakukan oleh atasan yang dalam hal ini Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia atau atasannya langsung maupun atasan yang tidak langsung seperti Kepala bagiannya, Kasat, Ka Unit dan setiap pimpinan atau atasan di semua tingkat. Misal yang dilakukan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia Daerah Jawa Tengah yang secara periodik dilakukan pertemuan atau konsolidasi dengan setiap unit kerja untuk melaporkan hasil kerja dan menyampaikan kesulitan dalam melaksanakan tugas. Hal ini dimaksudkan untuk mengawasi mereka untuk tidak melakukan hal-hal di luar ketentuan hukum atau penyalahgunaan kekuasaan untuk kepentingan pribadi atau kelompoknya, di samping memberi pengetahuan dan pelatihan guna peningkatan kinerja dan peningkatan kemampuan dalam menganalisa kehidupan masyarakat.

Selain itu pula ada pengawasan yang dilakukan oleh instansi samping, terutama oleh Kejaksaan dan

pengadilan yang masing-masing dilakukan oleh Penuntut Umum dan Ketua Pengadilan Negeri adalah dalam rangka Sistem Peradilan Pidana itu yaitu untuk pengawasan horisontal agar tidak terjadi kesalahan-kesalahan dalam menerapkan Hukum Acara Pidana di samping memang khususnya jaksa tidak lagi terjun di lapangan. Bentuk – bentuk pengawasan samping itu antara lain misal.

- Pemberitahuan dimulainya penyidikan ke penuntut umum sebagaimana diatur dalam Pasal 109 ayat 1 Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana.
- Dalam hal penghentian penyidikan, penyidik wajib memberitahu kepada penuntut umum sebagaimana diatur dalam Pasal 109 ayat 2 Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana. Maksud dari pasal ini adalah apabila dilakukan penghentian penyidikan apa alasannya, atau ada tindakan diskresi atau alasan lain. Dari hal di atas Jaksa bisa melakukan pengawasan ketika misalnya jaksa dapat melakukan pengawasan dalam bentuk praperadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 80 Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana. Adanya lembaga praperadilan adalah

perwujudan dari adanya pengawasan pengadilan khususnya terhadap penyidik.

A.2.3.2. Pengawasan oleh Diri Anggota Polisi.

Dalam hal pengawasan oleh diri anggota polisi sendiri, pengawasan ini sesungguhnya yang paling efektif dan sangat penting. Dia yang melaksanakan dan ia juga yang mengendalikan diri. Pengawasan yang berasal dari kesadaran hati nurani ini menyangkut persoalan pribadi / kepribadian anggota polisi itu sendiri yang dilandasi oleh penghayatan dan pengamalan kode etik profesinya.

Hadisapoetra sebagaimana dikutip Faal mengatakan :

“Kepribadian polisi dapat dijabarkan dalam sistem nilai yaitu antara lain :

1. Sistem nilai yang tumbuh dalam tradisi perjuangan Polri yaitu idealisme dan pengabdian.
2. Sistem nilai personal yang paling mendasar yang diperlukan sesuai dengan tugasnya serta menggunakan kewenangannya yang begitu besar yaitu jujur dan adil.
3. Sistem nilai yang berkaitan dengan sifatnya yang sosial dalam hubungannya antara polisi dengan masyarakat dan menumbuhkan partisipasinya yaitu nilai keterbukaan, peka, sederhana dan arif.
4. Nilai-nilai instrumental yang secara langsung membantu pencapaian tugas seperti cerdas, kreatif, aktif, tanggap, bertanggungjawab dan sebagainya.

Dengan demikian kepribadian yang dikehendaki adalah polisi yang berbudi, berdedikasi dan bijaksana.

Mengingat kemampuan pengawasan semacam ini ditimbulkan dari kepribadian masalah mental dan moral, maka untuk memperoleh atau mendapatkan anggota-anggota polisi yang berkepribadian baik diperlukan usaha-usaha sejak dilakukannya seleksi penerimaan secara aktif dan berencana. Di samping itu pula dilakukan pendidikan-pendidikan, kursus-kursus dan sebagainya dalam rangka meningkatkan kualitas kemampuan profesi atau kecakapan sebagaimana diatur dalam Pasal 31, Pasal 32 dan Pasal 33 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia bahwa :

Pasal 31 :

Pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya memiliki kemampuan profesi.

Pasal 32 ayat (1) :

Pembinaan kemampuan profesi Pejabat Kepolisian Negara republik Indonesia diselenggarakan melalui pembinaan etika profesi dan pengembangan pengetahuan serta pengalamannya di bidang teknis kepolisian melalui pendidikan, pelatihan dan penugasan secara berjenjang dan berlanjut.

Pasal 32 ayat (2) :

Pembinaan kemampuan profesi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Keputusan Kapolri.

Pasal 33 :

Guna menunjang pembinaan profesi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 dilakukan pengkajian,

penelitian serta pengembangan ilmu dan teknologi Kepolisian.

Upaya penegakan hukum secara materiil khususnya yang dilakukan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia terlihat pula dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Kapolri No.Polisi : SKEP/433/XI/1985 yang menetapkan penggunaan “Buku Saku Pengetahuan Dasar Bagi Anggota POLRI di lapangan (yang disempurnakan)”. Di dalam buku saku tersebut berisi tentang pedoman landasan mental, sikap dan perilaku POLRI di lapangan yang antara lain berisi mengenai :

1. Polisi melayani kepentingan masyarakat.
2. Polisi melindungi dan menyelamatkan nyawa, badan, harta dan kehormatan anggota masyarakat.
3. Polisi menghormati dan menjunjung tinggi hak-hak dan kewajiban-kewajiban asasi manusia.
4. Polisi menaati peraturan-peraturan negara dan menghormati norma-norma yang berlaku dalam masyarakat.
5. Polisi dapat dijadikan suri tauladan di tengah-tengah masyarakat terutama dalam mengemban tugasnya.
6. Polisi memegang teguh rahasia yang dipercayakan kepadanya.

A.2.3.3. Pengawasan dari masyarakat.

Bentuk pengawasan dari masyarakat atau yang disebut sebagai social control merupakan bentuk-bentuk pengawasan terhadap dari masyarakat, demikian pula halnya aktivitas media massa.

Dengan adanya pengawasan-pengawasan itu dan tanggungjawab positif dan negatif akan dapat meluruskan jalannya penggunaan diskresi kepolisian, sehingga penyimpangan-penyimpangan, penyalahgunaan diharapkan akan dapat terkendali. Sehingga hukum tidak dilanggar oleh penegak hukum itu sendiri.

B. Pengertian Diskresi.

Diskresi Polisi dapat diartikan sebagai suatu kebijaksanaan berdasarkan kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan atas dasar pertimbangan dan keyakinan dirinya. Kewenangan diskresi adalah suatu kekuasaan atau wewenang yang dilakukan berdasarkan hukum atas dasar pertimbangan dan keyakinannya dan lebih menekankan pertimbangan moral ketimbang dalam kerangka hukum. Meskipun demikian diskresi itu dilakukan bukan lepas dari ketentuan hukum tetapi diskresi itu tetap dilakukan dalam kerangka hukum.

Polisi selaku pelaku diskresi, yaitu bertindak seolah-olah tidak berdasarkan hukum positif yang berlaku, apabila dikaji lebih jauh justru itu suatu tindakan yang dapat menjunjung tinggi tujuan hukum itu sendiri yaitu

kesejahteraan, kenyamanan dan ketertiban. Dipergunakannya hukum pidana (KUHP dan peraturan perundang-undangan lainnya) bukanlah satu-satunya. Sebagaimana dikatakan oleh Louis A. Redelet yang dikutip oleh Roeslan Saleh “ *Ldw is not an end in itself, properly understood, it is a mean to higher ends in human affair, much as good order, justice* “. ³³⁾ Pekerjaan polisi itu tidak hanya harus dilihat dalam kaitannya dengan penyelenggaraan hukum melainkan lebih luas lagi. Artinya bukan hanya pekerjaan yang berkualitas hukum semata, melainkan semua urusan dalam hidup bermasyarakat sebagai konsekuensi tugas pokok polisi yang meliputi berbagai macam kegiatan pemeliharaan dan pencegahan seperti memelihara ketertiban dan keamanan, keselamatan orang, benda dan masyarakat, mencegah dan memberantas menjalannya penyakit-penyakit masyarakat. Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yaitu :

“ Fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat. “

Lebih lanjut Pasal 15 c UU Nomor 2 Tahun 2002 tersebut menegaskan bahwa:

“ Mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat “.

³³⁾ Roeslan Saleh, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Makalah kuliah S2 Ilmu Hukum Undip, 1995.

oleh karenanya tugas pokok polisi tersebut niscaya tidak hanya bisa dikaitkan pada penyelenggaraan hukum dalam arti sempit saja. Hal ini bisa dilihat dari bunyi Pasal 13 Undang Undang Nomor 2 Tahun 2002 tersebut yaitu :

“ Tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah :

- a. Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat ;
- b. Menegakkan hukum ; dan
- c. Memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

Menurut Satjipto Rahadjo :

“Memelihara dan mencegah tersebut membutuhkan kreativitas. Pada gilirannya kreativitas itu membutuhkan kelonggaran dan kebebasan dalam bertindak dan itu berarti tugas polisi tidak bisa diatur dan dibatasi atau dalam istilah ilmunya dibutuhkan suatu diskresi untuk bisa melaksanakan tugas tersebut.³⁴⁾

Lebih lanjut Satjipto Rahardjo mengemukakan :

“Hukum itu hanya dapat menuntut kehidupan bersama secara umum, sebab begitu ia mengatur secara rinci dengan memberikan skenario langkah-langkah secara lengkap, maka pada waktu itu pula kehidupan akan macet. Oleh karena itu sesungguhnya diskresi merupakan kelengkapan dari sistem pengaturan oleh hukum itu sendiri.³⁵⁾

Sedangkan menurut Soejono Soekanto:

“Suatu tujuan hukum tidak selalu identik dengan tujuan-tujuan yang dirumuskan secara eksplisit apa yang dinyatakan dalam suatu aturan belum tentu merupakan alasan yang sesungguhnya dari pembuatan aturan tersebut.”³⁶⁾

Berdasarkan pandangan di atas maka tindakan polisi yang memaafkan atau

Dalam istilah ilmunya melaksanakan wewenang diskresi atas pertimbangan

³⁴⁾ Satjipto Rahardjo, Anton Tabah, *op.cit* hlm.28

³⁵⁾ Satjipto Rahardjo, *op.cit* hlm.11

³⁶⁾ Soerjono Soekanto, *op.cit* hlm.7

bahwa kepentingan umum tidak terganggu. Di dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia ditegaskan bahwa : “ Untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri. “ Pertimbangan demi kepentingan umum tersebut adalah di antara alternatif berbagai macam pertimbangan yang diyakin oleh anggota polisi itu. Kepentingan umum yang dimaksud dalam Pasal 1 butir 7 UU Nomor 2 Tahun 2002 disebutkan bahwa “ Kepentingan umum adalah kepentingan masyarakat dan atau kepentingan bangsa dan negara demi terjaminnya keamanan dalam negeri “. Tampaknya makna Pasal 1 butir 7 UU Nomor 2 Tahun 2002 tersebut masih sangat abstrak dan perlu penjabaran lebih lanjut sehingga tidak menimbulkan pemahaman yang bermacam-macam hingga menimbulkan kesan penyalahgunaan kekuasaan atau wewenang atau *abuse of power* atau *ditournement de pouvoir*. Sehubungan dengan hal itulah, Pasal 18 ayat (2) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 menjelaskan bahwa “ Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan serta Kode Etik Kepolisian Negara republik Indonesia “. meski pun Kode Etik porfesi telah dirumuskan secara eksplisit tentang hal-hal yang bisa dilakuakn tindakan diskresi sekalipun, namun tampaknya dalam pelaksanaannya penilaian subyektif oleh diri polisi masih diperlukan. Dengan tidak memproses perkara tersebut, justru berdasarkan alasan hukum yang dapat dipertanggungjawabkan

berdasarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia, dalam Bab II Pasal 6 nya berbunyi :

- (1) Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum memberikan pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.
- (2) Dalam menjalankan perannya, Kepolisian Negara Republik Indonesia wajib memiliki keahlian dan keterampilan secara profesional.

Pada dasarnya berdasarkan Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/200 dan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia tugas polisi adalah preventif, represif dan pembinaan masyarakat. Hal tersebut sesuai dengan bunyi Pembukaan Undang-undang dasar 1945 yaitu perlindungan bagi setiap warga negara. Lebih lanjut dalam penjelasan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 dijelaskan antara lain bahwa:

“ Sebagai aktualisasi paradigma supremasi hukum, dalam undang-undang ini (UU Nomor 2 Tahun 2002) secara tegas dinyatakan dalam perincian kewenangan Kepolisian Negara Republik Indonesia yaitu melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tidak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya. Namun tindakan pencegahan tetap diutamakan melalui pengembangan asas preventif dan asas kewajiban umum kepolisian yaitu memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat. Dalam hal ini setiap pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia memiliki kewenangan diskresi yaitu kewenangan untuk bertindak demi kepentingan umum berdasarkan penilaian sendiri “.

Berdasarkan penjelasan di atas maka dapat difahami bahwa diskresi itu sesungguhnya suatu keputusan atau tindakan kepolisian yang dengan sadar tidak melakukan kewajiban atau tugasnya selaku penegak hukum berdasarkan alasan-alasan yang dapat dipertanggungjawabkan terhadap hukum itu sendiri.

Menurut Satjipto Rahardjo :

“Pemikiran kebijaksanaan diskresi bisa mengadakan kompromi antara keharusan-keharusan yang diletakkan dalam peraturan aahukum dengan keleluasaan untuk bertindak.”³⁷⁾

Oleh karena itu mengingat pemahaman tentang kewenangan diskresi sangat luas, tentunya juga sangat dibutuhkan persyaratan-persyaratan yang harus dimiliki oleh petugas terutama di dalam menilai suatu perkara. Di samping dituntut kecakapan dan kemahiran, kiranya perlu pula instrumen yang dapat membantu misal di dalam pelaksanaan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana , petugas polisi sebelum mengadakan penyidikan didahului oleh kegiatan penyelidikan. Jika difahami lebih jauh, fungsi penyelidikan ini bisa merupakan alat penyaring atau filter terhadap peristiwa-peristiwa yang terjadi apakah dapat dilakukan penyidikan atau tidak. Fungsi penyaring inilah dalam Sistem Peradilan Pidana menempatkan kedudukan polisi sebagai *gate keeper process*. Pemberian diskresi Polisi sebenarnya bukan hal yang sederhana, karena didalamnya dijumpai konflik kepentingan antara kentingan hukum dan kepentingan masyarakat.

³⁷⁾ Satjipto Rahardjo, *op.cit* hlm.11

B.1. Landasan Hukum Diskresi Polisi.

Landasan hukum diskresi polisi yang dimaksud adalah legitimasi atas dipergunakan wewenang diskresi oleh kepolisian negara Republik Indonesia. Sehingga dengan demikian semua pihak terlindung baik petugas polisi itu sendiri maupun masyarakat. Dasar hukum pelaksanaan kewenangan diskresi itu antara lain :

a. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Dalam hubungannya dengan wewenang diskresi kepolisian ini tidak dapat dilepaskan dari tugas pokok kepolisian. Karena dengan tugas pokok kepolisian yang bila dijabarkan mengandung makna yang sangat luas itu memerlukan kewenangan-kewenangan. Luasnya pemahaman fungsi dan tugas kepolisian itu bisa ditengarai dari dasar pertimbangan munculnya. Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 yang menyebutkan bahwa pemeliharaan keamanan dalam negeri melalui upaya penyelenggaraan fungsi kepolisian yang meliputi pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat dilakukan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia selaku alat negara yang dibantu oleh masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Kemudian Pasal 13 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 menyebutkan bahwa :

“ Tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah :

- a. Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat :
- b. Menegakkan hukum ; dan
- c. Memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

Ketentuan pasal tersebut dapat dijadikan dasar diskresi itu. Karena untuk menjalankan tugas tersebut yang kemudian disebutkan lebih lanjut di dalam Pasal 18 Ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2002 yang berbunyi :

“ Untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri “.

Sedangkan penjelasan atas Pasal 18 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2002 tersebut adalah :

“ Yang dimaksud dengan bertindak menurut penilaiannya sendiri adalah suatu tindakan yang dapat dilakukan oleh anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dalam bertindak harus mempertimbangkan manfaat serta risiko dari tindakannya dan betul-betul untuk kepentingan umum “

Lebih lanjut dalam Penjelasan Umum UU Nomor 2 Tahun 2002 antara lain disebutkan bahwa :

“ Tindakan pencegahan tetap diutamakan melalui pengembangan asas preventif dan asas kewajiban umum kepolisian yaitu memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat. Dalam hal ini setiap pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia memiliki kewenangan diskresi, yaitu kewenangan untuk bertindak demi kepentingan umum berdasarkan penilaian sendiri. “

Namun kewenangan-kewenangan yang dijelaskan di atas rupanya belum mampu mengatur seluruh tindakan kepolisian secara eksplisit, definitif dan limitatif, termasuk pula kewenangan menggunakan

diskresi kepolisian. Oleh karenanya tindakan diskresi sebagai tindakan yang didasarkan atas penilaian sendiri itu dibatasi menurut ketentuan perundang-undangan dan kode etik profesi kepolisian dengan senantiasa memperhatikan norma-norma keagamaan, perikemanusiaan, kesopanan dan kesusilaan. Dengan demikian polisi diberi wewenang untuk bertindak apa pun yang dianggap perlu sesuai dengan tujuan tugas kepolisian.

Dari uraian di atas maka dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang dapat dijadikan dasar hukum diskresi kepolisian adalah :

- 1) Secara umum adalah keseluruhan UU Nomor 2 Tahun 2002.
- 2) Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002.
- 3) Ketentuan Pasal 2 UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Fungsi Kepolisian.
- 4) Ketentuan Pasal 4 UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang tujuan Kepolisian.
- 5) Ketentuan Pasal 13 UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang tugas pokok kepolisian.
- 6) Ketentuan Pasal 18 UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang tindakan diskresi.

b. Undang-Undang Dasar 1945.

Berkaitan dengan tugas kepolisian dan wewenang kepolisian memang merupakan 2 (dua) hal yang tidak dapat dilepaskan karena

sifat penugasan sesungguhnya sangat membutuhkan kewenangan. Dan didalam kewenangan yang diberikan kepada kepolisian dijumpai pula kewenangan untuk bertindak sendiri atau menentukan sendiri. Kewenangan yang dimaksud itulah yang kemudian disebut sebagai Diskresi Kepolisian. Berangkat dari pemikiran di atas, bila diperhatikan ketentuan Undang-undang Dasar 1945, maka kewenangan diskresi kepolisian secara tidak langsung sangat berkaitan dengan pembukaan, batang tubuh dan penjelasannya.

Dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa :

“ membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial..... “

Berdasarkan pokok pikiran melindungi segenap bangsa Indonesia itu, maka Pasal 27 Undang-undang Dasar 1945 memberikan kesamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan pada setiap warga negaranya. Dan kedudukan polisi selaku penegak hukum wajib melindungi warga negara atau masyarakat dan menciptakan keamanan dan ketertiban bagi masyarakat. Sedangkan pokok pikiran ikut melaksanakan ketertiban dunia adalah kewajiban warga negara untuk senantiasa patuh pada norma-norma dalam tata kehidupan yang telah disepakati sehingga tercipta iklim tertib masyarakat.

Tugas polisi selaku penegak hukum, keamanan dan ketertiban masyarakat adalah refleksi dan sesuai terhadap Undang-undang Dasar 1945 dan konsekuensi adanya tugas tersebut sangat dibutuhkan wewenang, salah satu di antaranya adalah wewenang diskresi. Keberadaan kewenangan diskresi masuk sebagai salah satu kewenangan kepolisian sangat berkaitan erat dengan hakikat tujuan penegakan hukum itu sendiri dan lebih jauh lagi adalah pencapaian tujuan nasional.

Menurut Barda Nawawi Arief:

“Tujuan-tujuan yang ingin dicapai hukum pidana atau sistem peradilan pidana itu pada umumnya terwujud dalam kepentingan-kepentingan sosial tersebut adalah :

1. Pemeliharaan tertib masyarakat.
2. Perlindungan warga masyarakat dari kejahatan, kerugian atau bahaya-bahaya yang tidak dapat dibenarkan yang dilakukan oleh orang lain.
3. Memasyarakatkan kembali (resosialisasi) para pelanggar hukum.
4. Memelihara atau mempertahankan integritas pandangan-pandangan dasar tertentu mengenai keadilan sosial, martabat manusia dan keadilan individu.”

Lebih lanjut Barda Nawawi Arief mengatakan bahwa apabila ada perkara-perkara yang tidak diproses adalah dalam rangka melindungi warga negara dari ancaman yang tidak menguntungkan bagi kehidupannya pada masa depan.

c. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2002.

Dalam hubungannya polisi atau Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang sebelumnya merupakan salah satu komponen dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI)

yang bertugas menciptakan pertahanan, keamanan dan ketertiban masyarakat, bangsa dan negara, kini sebagai salah satu tuntutan reformasi (dulu ABRI) itu. Di samping itu pula sebagai akibat penggabungan polisi dan komponen TNI lainnya (Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara) dirasakan terjadi kerancuan dan tumpang tindih antara peran dan fungsi antara keduanya yaitu Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan Tentara Nasional Indonesia di mana TNI sebagai kekuatan pertahanan negara dan polisi sebagai kekuatan keamanan dan ketertiban. Oleh karena itu berdasarkan pertimbangan Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2000 yang antara lain menyebutkan bahwa :

“ Peran sosial politik dalam dwifungsi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia menyebabkan terjadinya penyimpangan peran dan fungsi Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berakibat tidak berkembangnya sendi-sendi demokrasi dalam kehidupan berbangsa, bernegaraaa, dan bermasyarakat. “

Maka dilakukan pemisahan antara Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI), di mana dalam susunan dan kedudukan antara keduanya adalah sama satu sederajat yang langsung bertanggung jawab kepada Presiden sebagaimana disebutkan dalam Pasal 3 ayat (2) dan Pasal 7 ayat (2) Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2000 yang berbunyi :

Pasal 3 ayat (2) : Tentara Nasional Indonesia berada di bawah Presiden.

Pasal 7 ayat (2) : Kepolisian Negara Republik Indonesia berada di bawah Presiden.

Dari dasar pertimbangan ditetapkannya 2 (dua) ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) yaitu Tap MPR RI No. VI/MPR/2000 dan Tap MPR RI No. VII/MPR/2000, tugas dan wewenang Kepolisian Negara Republik Indonesia khususnya kewenangan diskresi diharapkan dapat berkembang dalam sendi-sendi demokrasi dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat sesuai dengan tujuan atau maksud ditetapkannya kebijakan diskresi. Dan Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2000 ini sebenarnya secara tidak langsung juga merupakan landasan diberlakukannya kebijakan diskresi sebagaimana dalam Pasal 6 Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2000 yang berbunyi sebagai berikut :

- (1) Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, memberikan pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.
- (2) Dalam menjalankan perannya, Kepolisian Negara Republik Indonesia wajib memiliki keahlian dan keterampilan secara profesional.

Menindaklanjuti ketetapan tersebut di atas maka disahkan dan diberlakukanlah Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik

Indonesia sebagaimana konsekuensi atas Pasal 11 Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2000 yaitu :

“Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ketetapan ini (Tap MPR Republik Indonesia No. VII/MPR/2000) diatur lebih lanjut dengan undang-undang.”

d. Yurisprudensi

Berdasarkan Arrest Hoge Raad tanggal 25 Januari 1892 dan tanggal 11 Maret 1914 yang berbunyi :

.....untuk sahnyanya segala tindakan kepolisian (*Rechtmatig*) tidak selalu harus berdasarkan peraturan undang-undang (*wettelijk voor schrift*) akan tetapi harus memenuhi persyaratan sebagai berikut :

1. Tindakan-tindakan polisi itu tidak bertentangan dengan peraturan undang-undang.
2. Tindakan itu adalah untuk mempertahankan....., ketertiban, ketentraman dan keamanan umum.
3. Tindakan itu untuk melindungi hak-hak seseorang (*ieders recht*)

Berdasarkan bunyi Arrest Hoge Raad tersebut di atas sebenarnya adalah pengakuan akan adanya (dan dalam istilah kepolisian disebut sebagai) diskresi kepolisian. Arrest Hoge Raad (AHR) di atas dimaksudkan bahwa agar polisi dalam menjalankan hukum dan perundang-undangan tidak terlalu kaku. Karena bagaimanapun juga maksud AHR di atas juga dalam rangka penegakan hukum dan diskresi dilakukan tetap dalam kerangka hukum.

Berdasarkan pemikiran di atas jelaslah bahwa polisi bisa saja menerjemahkan hukum atau bertindak apa saja dalam batas-batas yang telah ditentukan seperti halnya dalam rumusan AHR di atas.

Mengenai batas-batas tertentu sebagaimana dimaksudkan di atas, menurut Soebroto Brotodiredjo yang dikutip oleh Faal hendaknya berorientasi pada Asas *Freisermessen* yang berupa :

1. Asas keperluan (*noodzakelijkheid*) yaitu setiap tindakan harus betul-betul diperlukan dalam arti tanpa tindakan itu maka tugas tidak akan terlaksana.
2. Asas kelugasan (*zakelijkheid*) yaitu tindakan tidak boleh didorong oleh motif-motif (*kepentingan-kepentingan*) pribadi.
3. Asas tujuan sebagai ukuran (*doelmatigheid*) yaitu tindakan betul-betul dilakukan untuk mencapai tujuan, misalnya keamanan dan ketertiban.
4. Asas keseimbangan yaitu adanya keseimbangan antara komponen tindakan, tujuan dan sasaran.

e. Hukum tidak tertulis

Landasan hukum dengan mempergunakan hukum tidak tertulis sebenarnya juga bersifat konstitusional atau dalam kata lain hukum tidak tertulis itu juga konstitusional. Hal ini sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Umum Undang-undang Dasar 1945 yang berbunyi "Hukum dasar yang tidak tertulis ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara. Polisi sebagai pejabat administrasi negara di dalam melaksanakan tugas dan menyelesaikan persoalan-persoalan hukum dan masyarakat sering didasarkan pada hukum tidak tertulis.

Menurut Satjipto Rahardjo :

“Pekerjaan polisi sesungguhnya juga tidak jauh dari pekerjaan mengadili. Sebab memberikan penafsiran terhadap hukum pidana pada saat berhadapan dengan orang-orang tertentu yang melakukan perlawanan terhadap hukum bukankah pekerjaan mengadili juga.”³⁸⁾

Atas dasar pemikiran diatas maka polisi dapat dan diperbolehkan memperluas hukum melalui tindakan diskresi itu dan tindakan diskresi juga merupakan pekerjaan memutus sebagaimana halnya hakim dalam mengadili dan memutus perkara.

Hal yang juga mendapat perhatian adalah nilai-nilai, norma-norma yang hidup di dalam masyarakat Indonesia secara general seperti pemaaf, rukun, kekeluargaan, kebersamaan, tenggang rasa, saling menghormati, norma keagamaan, sopan santun dan sebagainya menjadi landasan pula bagi pertimbangan polisi dalam menegakkan hukum melalui kebijakan diskresi.

f. Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 (Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana)

Jika telah difahami bahwa tugas dan wewenang polisi itu sangat luas dan wewenang polisi untuk melakukan tindakan-tindakannya tidak mungkin diatur secara limitatif atau tidak mungkin segala tindakan-tindakan polisi dirumuskan secara rinci, apalagi yang menyangkut kewenangan menentukan keputusan menurut penilaian polisi sendiri atau yang disebut sebagai kewenangan bebas, maka di dalam ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 Pasal 7 ayat 1

³⁸⁾ Satjipto Rahardjo, *op.cit.*, hlm. 111

ditegaskan bahwa polisi berwenang karena kewajibannya mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

Adapun tindakan lain yang dimaksud sebagaimana dalam penjelasan Pasal 5 ayat 1 dan Pasal 7 ayat 1 adalah sebagai berikut:

1. Tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum.
2. Selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan dilakukannya tindakan jabatan.
3. Tindakan itu harus patut dan masuk akal dan termasuk dalam lingkungan jabatannya.
4. Atas pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan yang memaksa.
5. Menghormati hak asasi manusia.

Berdasarkan ketentuan 5 (lima) persyaratan di atas sebagai ukuran polisi berwenang untuk melakukan tindakan apa saja yang termasuk pada tindakan diskresi.

B2. Sistem Peradilan Pidana : Tindakan Diskresi Polisi terhadap Sistem Peradilan Pidana

Sistem peradilan pidana sebenarnya tidak lain adalah bekerjanya dalam satu sistem atas proses bekerjanya lembaga-lembaga penegak hukum secara berangkai dan berurutan seperti penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di sidang pengadilan dan pelaksanaan putusan hakim. Artinya antara masing-masing lembaga penegak hukum saling berhubungan dan mempengaruhi antara satu sama lain serta bekerja dengan dilandasi oleh hukum acara pidana.

Menurut Kadri Husin yang dikutip oleh Faal:

UPT-PUSTAK-UNDIP

“Sistem peradilan pidana adalah pendekatan sistemik dalam melakukan manajemen dari administrasi peradilan pidana kita. Ini berarti pula bahwa unsur yang saya sebut di atas tadi (*Kepolisian, Kejaksaan, Kehakiman, Lembaga Pemasyarakatan dan juga masyarakat*) adalah sub sistem dari peradilan pidana, yang berakibat perlunya akan keterpaduan dalam rangka dan gerak masing-masing sub sistem ke arah tercapainya tujuan bersama itu.”³⁹⁾

Sementara itu Muladi di dalam bukunya “*Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*” menyatakan bahwa :

“Sistem peradilan pidana adalah suatu sistem yang di dalamnya terkandung gerak sistemik dari subsistem-subsistem pendukungnya yaitu, Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Lembaga Koreksi/ lembaga pemasyarakatan yang secara keseluruhan dan merupakan satu kesatuan (totalitas) ... yang menjadi tujuan Sistem Peradilan Pidana.”⁴⁰⁾

Sistem Peradilan Pidana atau *Criminal Justice System* adalah suatu sistem berprosesnya suatu peradilan pidana yang dilakukan oleh masing-masing komponen fungsi yang bekerja secara bersama-sama dan terpadu di dalam usaha untuk mencapai tujuan bersama yaitu menanggulangi kejahatan. Artinya bahwa dalam sistem peradilan pidana hendaknya dan harus dihindari adanya fragmentasi yaitu masing-masing komponen fungsi bekerja secara sendiri-sendiri tanpa memperhatikan inter relationship diantara komponen-komponen fungsi lainnya. Oleh karena itu untuk menghindari terjadinya fragmentasi itu maka komponen-komponen fungsi harus memiliki tujuan dan persepsi yang sama sebagai kekuatan yang utuh yang saling mengikat meskipun fungsinya berbeda-beda dan berdiri sendiri-sendiri. Walaupun masing-masing komponen fungsi tersebut memiliki tugas dan wewenang yang berbeda dan sendiri-sendiri dalam proses peradilan pidana

³⁹⁾ M.Faal., *op.cit*, hlm.24

⁴⁰⁾ Muladi, *op.cit* hlm. vii

tetapi di dalam melaksanakan tugasnya harus diarahkan pada tujuan yang sama. Tujuan yang hendak dicapai itu sesungguhnya bergantung pada polisi kriminalnya. Dan polisi kriminal antara satu negara dengan negara lain bisa saja berbeda, misalnya Indonesia dengan negara Arab Saudi yang sama-sama anti terhadap tindak pidana kesusilaan, tetapi persepsi dan kebijakan penanggulangan kejahatannya berbeda. Keperbedaan ini sangat mempengaruhi terhadap ancaman/sanksi hukum yang dijatuhkan terhadap perbuatan tersebut di atas, demikian juga aturan hukum yang mengaturnya. Penentuan kebijakan ini sudah tentu sangat dipengaruhi oleh suasana sosial, ekonomi, politik keamanannya.

Berdasarkan pemikiran di atas jelaslah bahwa bekerjanya Sistem Peradilan Pidana / *Criminal Justice System* sangat ditentukan oleh budaya hukum masyarakat. Muladi mengatakan bahwa di samping lembaga / penegak hukum, unsur masyarakat merupakan faktor penting dalam sistem peradilan pidana.⁴¹⁾ Kemudian mengingat tujuan sistem peradilan pidana itu sendiri adalah tidak lain juga ingin mencapai penegakan hukum pidana yang bertujuan menanggulangi, mencegah dan pembinaan, maka :

Lawrence M. Friedman mengemukakan ada 3 (tiga) faktor yang menentukan tujuan penegakan hukum pidana (dalam sistem hukum) yaitu Faktor Substansi / hukumnya, faktor kultur / budaya dan faktor Struktur / penegak hukum.⁴²⁾

⁴¹⁾ Muladi, *Op.Cit.*, hlm.viii

⁴²⁾ Lawrence M. Friedman, *Law and Behavioral Sciences*. (Indianapolis : The Bobbs Herrill, 1969) hlm. 1003

Oleh karenanya unsur-unsur Sistem Peradilan Pidana itu sesungguhnya dipengaruhi oleh lapisan-lapisan yang hidup di masyarakat. Pelaku kejahatan itu sendiri, petugas penegakan hukum maupun hukumnya sangat dipengaruhi oleh suasana kehidupan ekonomi, teknologi, pendidikan dan politik yang kesemuanya itu pun juga merupakan suatu sistem.

Berdasarkan penggambaran diatas, maka Sistem Peradilan Pidana hendaknya bekerja secara fleksibel / luwes dan berpandangan ke depan. Sehingga usaha-usaha untuk menegakkan hukum pidana akan berhasil mencapai tujuannya, dan tujuan itu bukannya menegakkan hukum secara normatif yuridis semata tanpa memperhatikan hubungan dengan masyarakat. Oleh karena itu kita tidak dapat belajar hukum dengan mempelajari hukum normatif semata. Berdasarkan tujuan Sistem Peradilan Pidana atau lebih jauh lagi tujuan Penegakan Hukum Pidana, maka dimungkinkan pula terjadi selektivitas perkara pada setiap pentahapan proses. Polisi sebagai salah satu komponen fungsi penegakan hukum sebagaimana dijelaskan diatas pun memiliki wewenang untuk mengadakan seleksi atau penyaringan perkara melalui diskresi kepolisiannya.

Menurut Barda Nawawi Arief :

“Tujuan-tujuan yang ingin dicapai hukum pidana atau Sistem Peradilan Pidana itu pada umumnya terwujud dalam kepentingan-kepentingan sosial tersebut adalah:

1. Pemeliharaan tertib masyarakat.
2. Perlindungan warga masyarakat dari kejahatan, kerugian atau bahaya-bahaya yang tak dapat dibenarkan yang dilakukan oleh orang lain.
3. Memasyarakatkan kembali (resosialisasi) para pelanggar hukum.

4. Memelihara atau mempertahankan integritas pandangan-pandangan dasar tertentu mengenai keadilan sosial, martabat kemanusiaan dan keadilan individu.”⁴³⁾

Lebih lanjut Barda Nawawi Arief menyampaikan bahwa :

“ ... tujuan law enforcement atau penegakan hukum pidana dapat dilakukan melalui upaya penal dan nonpenal. Oleh karena itu pada tataran penggunaan hukum pidana harus benar-benar dipertimbangkan, dan pertimbangan itu didasarkan pada persyaratan :

1. Pidana itu sungguh-sungguh mencegah.
2. Pidana itu tidak menyebabkan timbulnya keadaan yang lebih berbahaya atau merugikan ketimbang yang akan terjadi apabila pidana itu tidak dipergunakan.
3. Tidak ada pidana lain yang dapat mencegah secara efektif dengan bahaya atau kerugian yang lebih kecil.⁴⁴⁾

Atas dasar pemikiran diatas, maka di dalam sistem peradilan pidana, pemindaan bukanlah tujuan akhir dan bukan pula satu-satunya upaya untuk mencapai tujuan penegakan hukum pidana atau tujuan Sistem Peradilan Pidana. Artinya dapat pula menggunakan cara-cara diluar hukum pidana atau dikatakan sebagai upaya nonpenal. Meskipun sebenarnya perkara-perkara ringan atau kurang serius sekalipun bisa dijatuhi hukuman penjara oleh hakim walaupun hanya 1 (satu) 2 (dua) hari penjara, namun ditinjau dari aspek ekonomisasi Sistem Peradilan Pidana disamping tidak efisien juga pidana penjara tidak benar-benar diperlukan semestinya tidak diterapkan. Meskipun konsep pemindahan atau pidana penjara itu sendiri tidak semata-mata memberikan balasan yang berupa derita atau dalam rangka pembinaan narapidana sekalipun. Disinilah peranan petugas pada Sistem Peradilan Pidana

⁴³⁾ Barda Nawawi Arief, *Op.cit.*, hlm20

⁴⁴⁾ *Ibid.*, hlm22

dituntut mampu mengadakan penilaian-penilaian setiap terjadinya suatu tindak pidana secara profesional.

Barda Nawawi Arief sebagaimana dikutip Faal mengatakan bahwa:

“Pidana penjara sebagai salah satu sarana politik kriminal sedang mendapat sorotan tajam saat ini di berbagai negara. Banyak negara yang cenderung untuk menghindari, mengurangi atau membatasi penerapan pidana penjara dengan berusaha mencari bentuk-bentuk alternatif dari pidana penjara. Adanya kecenderungan untuk mengembangkan garis kebijaksanaan yang limitatif dalam penggunaan pidana penjara terlihat misalnya dalam kongres PBB mengenai prevention of crime and treatment of offenders.”⁴⁵⁾

Atas dasar penjelasan mengenai Sistem Peradilan Pidana di atas ternyata ditengarai pula bahwa kebijakan diskresi kepolisian dikaji dari segi pandangan ilmiah pun dapat dipertanggungjawabkan dan memang seharusnya demikian.

C. Profil Polisi dalam Hubungannya dengan Fungsi, Tugas dan Kewenangannya.

Sebagaimana dijelaskan dalam Undang-undang Kepolisian Negara Republik Indonesia mengenai fungsi kepolisian / polisi, yaitu sebagai salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang penegakan hukum, perlindungan dan pelayanan terhadap masyarakat serta pembimbingan masyarakat dalam rangka terjaminnya tertib dan tegaknya hukum serta terbinannya ketentraman masyarakat guna terwujudnya keamanan dan ketertiban masyarakat, ternyata fungsi kepolisian mempunyai tataran luas tidak sekedar aspek represif dalam

⁴⁵⁾ Faal, *Op.cit.* hal 50

kaitannya dengan proses pidana saja tetapi mencakup pula aspek preventif berupa tugas-tugas yang melekat pada fungsi utama administrasi negara mulai dari bimbingan dan pengaturan sampai dengan tindakan kepolisian yang bersifat administratif.

Dalam kaitannya dengan aspek preventif terlihat peranan polisi selaku pengayom, pembimbing masyarakat ke arah terwujudnya tertib dan tegaknya hukum demi terjamin keamanan dalam negeri serta melaksanakan tugas sesuai dengan peraturan.

Selaku pengayom masyarakat, peranan kepolisian Negara Republik Indonesia perlu dikembangkan melalui kemantapan kewenangan bertindak menurut penilaian sendiri untuk kepentingan umum. Sehingga upaya perlindungan dan pelayanan terhadap masyarakat dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Dengan demikian praktek kepolisian yang demi kepentingan umum dapat dipandang sebagai upaya pengayoman termasuk pula dalam hal peranan membina fungsi kepolisian yang tumbuh dan berkembang secara sosiologis dalam tata kehidupan masyarakat.

Penggunaan wewenang diskresi pun tidak dapat dilepaskan dari pelaksanaan penegakan hukum dan ketertiban masyarakat. Wewenang diskresi dan pelaksanaannya itu ditinjau dari aspek positifnya merupakan sarana undang-undang dan sarana bagi petugas karena tanggungjawab pada tugas-tugasnya itu.

Berangkat dari penggambaran tugas dan wewenang polisi yang begitu luas menuntut kemahiran dan kecakapan polisi, karena hakikat tujuan

penegakan hukum itu sendiri tidak semata-mata pengetrapan hukum secara normatif semata. Oleh karena itu dalam rangka meningkatkan kualitas dan memperlancar tugas dan wewenang yang diberikan kepada polisi yang tidak lepas dari keadaan sesungguhnya polisi itu dengan tuntutan persyaratan yang diharapkan, polisi dalam mempergunakan wewenangnya (termasuk pula diskresi kepolisian) harus benar-benar proporsional.

Hal yang juga mempengaruhi adalah profil polisi itu sendiri atau dalam kata lain peran atau kedudukan polisi itu sendiri di tengah-tengah masyarakat. Sehingga sedapat mungkin peran polisi di samping sebagai penegak hukum, juga sebagai bapak, sebagai teman sejawat, moralis dan pelindung masyarakat. Bagaimana pun juga persepsi masyarakat terhadap polisi dan tugas polisi sangat menentukan kelancaran pelaksanaan tugas-tugasnya itu seperti polisi sebagai sahabat masyarakat, polisi sebagai teman sejawat masyarakat, dan sebagainya disamping dirinya sebagai aparat penegak hukum, sebagaimana halnya digambarkan oleh Jerome Skolnick. Sehingga bukan saja penggambaran polisi yang sempit yang dianggap sebagai badan yang pekerjaannya semata-mata memburu dan menangani kejahatan atau masalah lalu lintas saja.

Penggambaran terhadap polisi sebagaimana diutarakan di atas sesungguhnya kurang menggambarkan apa yang sesungguhnya sedang terjadi dan dikembangkan dalam tubuh kepolisian itu sendiri. Kalau dulu (zaman kolonial misalnya) bisa saja dikatakan bahwa polisi identik dengan sekedar persoalan penanganan kejahatan terutama terhadap para pribumi yang

membangkang terhadap pemerintahan kolonial, karena memang penyelenggaraannya dilatarbelakangi oleh kepentingan penjajahan atau pemerintahan kolonial. Peran dan profil polisi pada waktu itu tidak lain adalah penegakan hukum dalam arti sempit saja. Bahkan kalau perlu penegakan hukum tidak dilaksanakan, sepanjang merugikan pemerintahan kolonial maka tindakan dilakukan tanpa melihat apakah persoalan itu masuk dalam kategori ringan atau sedang. Begitupun peran polisi semasa Orde Baru yang secara organisasi menjadi bagian dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), yang keberadaannya pada waktu itu memberi pengaruh terhadap praktek kinerjanya.

Menurut Barda Nawawi Arief :

“Secara ideal memang kurang tepat apabila status POLRI sebagai komponen Sistem Peradilan Pidana (SPP) berada di dalam ABRI. Kalau POLRI diberi status sebagai penegak hukum dan merupakan komponen dari Sistem Peradilan Pidana (SPP) maka seyogyanya POLRI berada dalam Lingkungan Kekuasaan Kehakiman.⁴⁶⁾”

Nampaknya paradigma itu telah berubah dan terjadi pergeseran pada fungsi itu. Hal yang diutarakan diatas dalam kaitannya dengan perubahan paradigma itu telah tercermin dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berbunyi :

Pasal 1 butir 1 :

Kepolisian (*polisi*) adalah segala hal ikhwal yang berkaitan dengan fungsi dan lembaga polisi sesuai dengan peraturan peruundang-undangan.

Pasal 2 :

⁴⁶⁾ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*. (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2001) hlm 43

Fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

Pasal 4 :

Kepolisian Negara Republik Indonesia bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman dan pelayanan masyarakat serta terbinanya ketentraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Yang jelas perubahan paradigma itu didorong dan dilandasi oleh perubahan struktur yang ada dan berlaku dalam masyarakat seperti proses industrialisasi, modernisasi, urbanisasi dan sebagainya, disamping nilai-nilai dan norma-norma yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat seperti tenggang rasa, kekeluargaan, kepedulian, sopan santun norma agama dan sebagainya.

Oleh karenanya suatu pergeseran yang menuju kepada polisi yang menjalankan pekerjaan sosial tidak hanya sebatas persoalan isi sosial “biasa” melainkan juga ekonomi, politik dan kebudayaannya.

Dalam Kepolisian Negara Republik Indonesia, secara struktural, pekerjaan-pekerjaan yang disebut sebagai pekerjaan sosial tersebut diwadahi dalam aktivitas pembinaan masyarakat. Tuntutan terhadap polisi yang semacam ini bisa dimaklumi apabila dirasakan cukup berat. Karena secara tradisional polisi sudah terbebani dengan tugas menangani kejahatan-kejahatan yang sering muncul. Oleh karenanya sangat dibutuhkan sifat dan sikap kearifan, kesabaran, ketelitian dan tentu saja kemahiran. Oleh karenanya, selain dituntut untuk menjadi manusia pelaku, polisi pun dituntut

untuk menjadi manusia pemikir. Apabila saat ini polisi telah berubah menjadi pemikir, itu tidak berarti bahwa sebelum itu polisi hanya merupakan manusia yang bertindak belaka (penulis : *tidak berfikir*) namun untuk bisa bertindak itu orang harus tahu dan tahunya seseorang berangkat dari berfikir. Artinya bahwa polisi dituntut juga memberikan perhatian terhadap persoalan-persoalan masyarakat diluar kejahatan. Dengan demikian tugas / pekerjaan polisi tidak semata-mata pemolisian yang represif atau penangani kejahatan semata, tetapi juga *problem oriented policing* atau pekerjaan yang berorientasi pada pemecahan persoalan masyarakat. Polisi sebagai pelindung dan pengayom masyarakat, hal inilah yang kemudian disebut sebagai kewenangan bebas. Ironisnya ketika masyarakat memiliki persepsi atau apatis terhadap polisi dan tugasnya, maka kewenangan bebas (seperti diskresi polisi) yang diberikannya dinilai negatif oleh masyarakat misalnya sebagai bentuk *abuse of power*, meskipun polisi telah mempertimbangkan dengan sebaik-baiknya.

Menurut Satjipto Rahardjo:

“Kepolisian, kemungkinan besar akan berhasil dalam menjalankan tugasnya yaitu pengayoman dan perlindungan masyarakat yaitu mengembangkan suatu perhatian yang seksama terhadap hampir sekalian hal yang ada di sekelilingnya.”⁴⁷⁾

Di samping itu pula, hendaknya polisi menyadari akan tingginya nilai dari pekerjaan itu, sehingga dalam melaksanakan tugasnya tersebut akan dirasakan menyenangkan dan timbul rasa kebanggaan terhadap profesinya. Pada akhirnya tentang apa yang disebut sebagai citra polisi apabila polisi berhasil menampilkan polisi dengan kualitas kepekaan atau istilah Satjipto

⁴⁷⁾ Satjipto Rahardjo, Anton Tabah, *op.cit* hlm. 17.

Rahardjo “kualitas pemerhati” maka lambat laun masyarakat akan menilai dan melihat munculnya figur polisi yang akan mereka cintai.

Hal ini yang juga tidak kalah menariknya untuk dikaji tentang profil polisi berkaitan dengan fungsi dan penampilan fisik polisi yang sangat menentukan bagaimana penilaian masyarakat terhadap dirinya. Misalnya merasa dirinya lebih “kuat dan mampu” dari pada masyarakat biasa atau dalam kata lain kata sombong akan dirinya sebagai seorang polisi.

D. Diskresi dalam Penegakan Hukum

Pengertian penegakan hukum pidana dalam arti sempit adalah ditegakkannya atau dilaksanakannya aturan-aturan pidana yang berlaku terhadap pelanggaran aturan pidana. Tetapi tentu saja tugas penegakan hukum pidana tidak sekedar dilaksanakannya aturan-aturan pidana secara normatif yuridis atau dalam lain kata kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan tidak hanya berupa dilakukannya aturan pidana normatif semata.

Menurut Barda Nawawi Arief :

“Kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan pada hakikatnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (social defence) untuk mencapai kesejahteraan masyarakat (social welfare). Tujuan akhir atau tujuan utama politik kriminal ialah perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Kebijakan kriminal pada hakikatnya juga merupakan bagian integral dari kebijakan sosial yang bertujuan untuk mencapai kesejahteraan sosial.⁴⁸⁾

Dalam forum Internasional khususnya dalam perkembangan Kongres-kongres PBB, masalah pencegahan / penanggulangan kejahatan lebih banyak dilihat dari konteks kebijakan pembangunan / sosial global.

⁴⁸ Barda Nawawi Arief, *Op.cit.*, hlm.

Menurut Barda Nawawi Arief :

“Strategi Kebijakan Penanggulangan / pencegahan Kejahatan menurut Kongres-kongres PBB itu pada garis besarnya sebagai berikut :

- a. Meniadakan faktor-faktor penyebab / kondisi yang menimbulkan terjadinya kejahatan.
- b. Pencegahan kejahatan dan peradilan pidana harus ditempuh dengan kebijakan integral / sistemik.
- c. Perlu dibenahi, dan ditingkatkan kualitas aparat penegak hukum
- d. Perlu dibenahi dan ditingkatkan kualitas institusi dan sistem manajemen organisasi / manajemen data.
- e. Disusunnya beberapa GUIDELINES, BASIC PRINCIPLES, RULES, STANDARD MINIMUM RULES.
- f. Ditingkatkannya kerjasama internasional dan bantuan teknis dalam rangka memperkuat the rule of law dan management of Criminal Justice system.⁴⁹⁾

Berdasarkan pemikiran di atas, jelaslah bahwa dipergunakannya aturan-aturan pidana dalam rangka penanggulangan kejahatan bukan satu-satunya cara penegakan hukum pidana. Menurut Barda Nawawi Arief, upaya penanggulangan kejahatan perlu ditempuh dengan pendekatan kebijakan dalam arti :

1. ada keterpaduan (integralitas) antara politik kriminal dan politik sosial;
2. ada keterpaduan (integralitas) antara upaya penanggulangan kejahatan dengan penal dan nonpenal.⁵⁰⁾

Hal ini bisa dimengerti, karena ketika kebijakan kriminal itu merupakan bagian integral dari kebijakan sosial, maka tugas-tugas atau pekerjaan yang harus dilakukan oleh pelaku penegakan hukum dalam rangka mencapai tujuan kebijakan sosial yaitu kesejahteraan sosial tidak seluruhnya dapat diatur secara limitatif rinci dalam suatu rumusan aturan.

⁴⁹⁾ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2001) hlm 77-81

⁵⁰⁾ Barda Nawawi Arief, *Op.cit*, hlm 25

Demikian halnya secara khusus dengan tugas-tugas atau pekerjaan polisi sebagai salah satu komponen fungsi Sistem Peradilan Pidana / *Criminal Justice System*.

Tugas-tugas kepolisian yang berorientasi pada kebijakan kriminal sebenarnya merupakan satu kesatuan dengan kepolisian sebagai komponen fungsi dalam Sistem Peradilan Pidana (SPP)

Menurut Barda Nawawi Arief :

“Masalah Kepolisian dalam perspektif Kebijakan Kriminal dan Kepolisian dalam perspektif Sistem Peradilan Pidana, keduanya tidak dapat dipisahkan, karena pada hakikatnya Sistem Peradilan Pidana merupakan bagian dari kebijakan Kriminal. Sistem Peradilan Pidana pada dasarnya merupakan Sistem Penegakan Hukum Pidana yang bertujuan untuk menanggulangi kejahatan.⁵¹⁾

Oleh karena itu, keberadaan kepolisian sebenarnya merupakan bagian integral dari sistem Peradilan Pidana. Secara internasional hal ini terlihat dalam laporan Kongres PBB ke-5 Tahun 1975 mengenai *The prevention of crime and the treatment of offenders* yang secara khusus membahas tentang *The emerging roles of the police and other law enforcement agencies* yang menegaskan :

“It was recognized that the police were a component of the larger system of criminal justice which operated against criminality”.

Dalam rangkaian Sistem Peradilan Pidana, tugas polisi terutama adalah sebagai penyidik yang bertugas menanggulangi pelanggaran terhadap ketentuan peraturan pidana. Inilah antara lain tugas polisi sebagai alat negara penegak hukum. Namun pada bagian lain polisi pun bertugas sebagai

⁵¹⁾ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2001) hlm 41

pengayom, pelindung, dan pelayan masyarakat sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 13 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berbunyi :

- Pasal 2 : Fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.
- Pasal 13 : Tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah :
- a. memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat;
 - b. menegakkan hukum; dan
 - c. memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

Sehubungan dengan tugas-tugas polisi itu maka dapat dijabarkan sebagai berikut :

- a. Selaku alat negara penegak hukum berkewajiban memelihara dan meningkatkan tertib hukum yang dapat dilaksanakan melalui kegiatan-kegiatan :
 - melaksanakan penindakan / represif terhadap setiap pelanggaran hukum;
 - menjaga tegaknya hukum;
 - menciptakan atau mewujudkan kesadaran hukum dan kepatuhan hukum masyarakat.
- b. Mengayomi dan melindungi dapat dilaksanakan melalui kegiatan-kegiatan :
 - melindungi masyarakat dalam arti luas termasuk harta bendanya;
 - memberikan pelayanan kepada masyarakat khususnya yang membutuhkan;

- mengayomi dan melindungi masyarakat bersama-sama masyarakat itu sendiri melalui sistem keamanan swakarsa dan lain-lain yang mendorong masyarakat untuk berpartisipasi dalam menciptakan keamanan dan ketertiban masyarakat.

Walaupun tugas kepolisian negara Republik Indonesia dalam lingkup fungsi represif, namun ciri pelindung, pengayom tidak boleh lepas dari tugas-tugas preventif. Karena sesungguhnya tugas-tugas represif dan preventif itu tidak dapat dipisahkan dan selalu melekat antara satu dengan lainnya, misal selaku alat negara penegak hukum, polisi wajib memerangi kejahatan (*fight crime*), sedangkan pelaku kejahatan (*the criminal*) diperlakukan sesuai ketentuan perundang-undangan, disamping polisi juga memperhatikan aspek kepentingan korban pelaku kejahatan serta situasi dan kondisi masyarakat dengan berbagai kompleksitasnya. Tidak jarang polisi terpaksa berpaling dari hukum tertulis yang diembannya. Apabila pengetrapan hukum tertulis dipaksakan mungkin akan menimbulkan gejolak-gejolak dalam masyarakat. Disinilah konsekuensi tugas melindungi dan mengayomi masyarakat. Di samping itu pula hakikat penegakan hukum tidaklah berarti semata-mata dipergunakan hukum tertulis itu.

Di sini menunjukkan bahwa di dalam tugasnya sebagai alat negara, penegak hukum, polisi mengambil sikap fleksibel atau luwes dalam menghadapi ketentuan-ketentuan hukum positif tertulis.

Langkah-langkah yang diambil oleh polisi itu biasanya sudah banyak dimengerti dengan baik oleh komponen-komponen fungsi lainnya.

Menurut Faal :

“Langkah-langkah kebijaksanaan yang diambil polisi biasanya dengan pertimbangan-pertimbangan antara lain sebagai berikut :

1. Penggunaan hukum adat dirasakan lebih efektif
2. Hukum adat lebih bisa dirasakan oleh para pihak antara pelaku, korban dan masyarakat.
3. Kebijaksanaan yang ditempuh lebih banyak manfaat ketimbang semata-mata menggunakan hukum positif yang ada.
4. Atas kehendak mereka sendiri.
5. Tidak bertentangan dengan kepentingan umum.”⁵²⁾

Cara-cara yang dilakukan di atas, mungkin secara teoritis hukum tidak dibenarkan, tetapi dalam kebutuhan praktek sering diperlukan dan dapat ditempuh. Misalnya ketika kasus pidana biasa diproses oleh penyidik sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, tiba-tiba para pihak memohon agar perkara tersebut dihentikan dan kemudian polisi mempertimbangkannya. Dan ternyata penghentian penyidikan atas perkara itu dirasakan lebih bermanfaat, maka dilakukanlah penghentian penyidikannya.

Ditinjau dari aspek formal, tentu saja cara yang dilakukan polisi di atas tidak benar, tetapi di pihak petugas lebih bijak mempertahankan tujuan hukum pidana ketimbang ketentuan formal.

Menurut Soedarto yang dikutip oleh Faal :

“.....kalau seorang mengira bahwa orang yang melakukan pencurian harus dipidana penjara, karena hal itu sudah dipandang memang begitu, maka perkiraan orang itu tidak benar. Ini adalah masalah penegakan hukum. Adapun cara bagaimana hukum itu ditegakkan, itu merupakan masalah pemilihan sarana apa yang dipandang paling efektif dan bermanfaat untuk mencapai tujuan.”⁵³⁾

⁵²⁾ Faal, *Op.cit.*, hlm.41

⁵³⁾ Ibid., hlm.76

Dari uraian diatas ternyata polisi selaku alat negara penegak hukum ikut menyeleksi baik karena ia sebagai penegak hukum maupun sebagai pengayom, pembimbing, pendidik dan pelayan masyarakat. Pengenyampingan perkara-perkara itu umumnya didasarkan karena kebutuhan-kebutuhan praktek yang bukan saja dipandang dari segi hukum semata melainkan juga kebutuhan dari segi sosial budaya masyarakat, pembinaan dan bimbingan serta pelayanan masyarakat. Meskipun ditinjau dari pelaksanaan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981) tindakan-tindakan tersebut dianggap tidak benar. Namun kebijaksanaan yang ditempuh polisi tersebut sesungguhnya masih dalam lingkungan wewenangnya dan setidaknya-tidaknya menurut hukum masih dalam batas lingkup yang dibenarkan atau dalam lain kata masih dalam kerangka hukum atau dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Penyeleksian atau penyaringan perkara yang dilakukan itu pun merupakan pengambilan keputusan. Polisi sebagai penegak hukum yang mengambil keputusan sesungguhnya telah berperan sebagai seorang hakim, meskipun ia bukan sebagai hakim. Polisi wajib menegakkan semua aturan hukum yang berlaku, tetapi prakteknya penyaringan perkara sering dilakukan. Tindakan atau keputusan polisi yang demikian bisa dimaklumi karena disamping sebagai penegak hukum, ia harus pula menciptakan keamanan dan ketertiban, pengayoman, perlindungan dan pelayanan pada masyarakat. Oleh karena itu dalam prakteknya, polisi sering mengesampingkan hukum kecuali memang ada reaksi dari masyarakat.

Meskipun tindakan diskresi polisi merupakan tindakan mengenyampingkan hukum, karena polisi harus menghadapi dua kewajiban antara tujuan hukum yang lebih luas dengan pemenuhan formalitas-formalitas administrasi penyidikan.

Persoalan selanjutnya mengenai hukum yang mana yang ditegakkan oleh polisi itu, pada dasarnya hukum yang ditegakkan oleh polisi tidak saja terhadap pelanggaran norma pidana, tetapi juga meliputi semua norma yang berlaku dalam masyarakat, karena fungsi polisi di samping sebagai alat negara penegak hukum juga berfungsi sebagai pembina ketertiban dan keamanan masyarakat. Sehingga yang ditegakkan bukan saja hukum positif tertulis, tetapi juga hukum-hukum yang tidak tertulis atau norma-norma sosial yang tumbuh dan berkembang di masyarakat yang apabila dilanggar akan menimbulkan reaksi masyarakat. Bila perlu sekalipun hukum tertulis tidak mengaturnya, tetapi hukum tidak tertulis dilanggar dan mengakibatkan keresahan dan gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat, polisi hendaknya bertindak pula dan mencari hukumnya atau menafsirkan hukumnya sehingga pelanggaran terhadap tatanan sosial itu dapat ditindak dan pelanggarannya dapat dipertanggungjawabkan menurut hukum pidana. Hal semacam itu sesungguhnya juga merupakan pengembangan hukum positif.

Oleh karena itu keutamaan dalam penegakan hukum pidana tentunya adalah hukum pidana yang diatur dalam peraturan Hukum Pidana. Tetapi dalam praktek pelaksanaannya tentu saja sulit, karena materi peraturan pidana itu sendiri secara substantif relatif sangat terbatas, artinya suatu rumusam

perbuatan yang diatur tidak melihat sampai kepada latar belakang perbuatan dan pelaku perbuatan serta suasana sosial terhadap perbuatan dan pelaku perbuatan. Oleh karena itu ketentuan hukum yang tidak tertulis atau norma-norma yang berlaku di masyarakat merupakan pelengkap yang dapat digunakan oleh petugas dalam rangka mencapai tujuan hukum itu yaitu untuk mencapai kepentingan masyarakat.

E. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum dan Diskresi

Apabila dijelaskan bahwa tugas polisi itu tidak sekedar law enforcement tetapi juga peace maintenance (*kedamaian, ketentraman*). Menurut Soerjono Soekanto, bahwa penegakan hukum itu adalah proses penyesuaian nilai-nilai, kaidah-kaidah pola perilaku realitas.⁵⁴⁾ Kalau tugas polisi itu tidak sekedar penegak hukum tetapi juga menciptakan ketentraman, maka tugas utama penegakan hukum adalah mencapai keadilan. Penegakan hukum dikatakan merupakan proses, karena upaya penegakan hukum itu berusaha mengkonkritkan hukum yang masih abstrak atau hukum yang normatif itu menjadi hidup. Dan konkritisasi terhadap hukum akan nampak dalam pelaksanaan hukum oleh petugas penegak hukum.

Upaya penegakan hukum atau menjandaikan kaidah hukum yang abstrak itu menjadi konkrit tentu saja sangat dipengaruhi beberapa faktor.

Menurut Soerjono Soekanto :

“Faktor-faktor yang mempengaruhi di dalam menentukan berlakunya hukum itu adalah :

⁵⁴⁾ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta : Rajawali, 1983) hlm.33

1. Faktor hukumnya sendiri.
2. Faktor penegak hukum,....
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat,....
5. Faktor kebudayaan.”⁵⁵⁾

Sebagaimana dikemukakan di atas bahwa melalui aplikasi secara konkrit terhadap kaidah hukum yang masih abstrak tersebut oleh petugas/polisi, maka dalam rangka tujuan penegakan hukum pidana tindakan diskresi polisi diperlukan. Karena penegakan hukum tidak berarti dilaksanakannya hukum secara normatif (apa adanya aturan itu mengatur). Di samping hukum itu sendiri tidak bisa mengatur secara rinci segala perilaku manusia. Agar hukum itu dapat hidup di tengah masyarakat, maka dibutuhkan komponen penegak hukumnya yang diharapkan mampu melihat hukum dan keadaan masyarakat.

a. Faktor Hukum

Hal yang menyangkut faktor hukum adalah persoalan tentang peraturan hukum positifnya yang akan diterapkan di lapangan yang berkaitan dengan tuntutan atau kepentingan tugas atau pengembangan kehidupan bermasyarakat. Diskresi dilakukan karena :

- Peraturan yang sudah tidak sesuai dengan iklim perkembangan dan pembangunan bangsa dan negara. Misalnya aturan yang mengatur tentang propaganda penggunaan alat-alat kontrasepsi.
- Sehubungan dengan itu polisi akan mengenyampingkan pelanggaran atas ketentuan tersebut meskipun ketentuan tersebut masih berlaku.

⁵⁵⁾ Ibid., hlm.5

- Peraturan hukum formal itu dapat diselesaikan oleh petugas menurut hukum setempat yang dipandang lebih efektif dan dirasakan keadilannya oleh masyarakat itu.
- Peraturan yang dilanggar tersebut termasuk dalam kategori ringan dan dianggap ringan oleh petugas dalam kadar kejahatannya atau obyek kejahatannya maupun pelaku kejahatannya sehingga dirasakan tidak langsung merugikan orang banyak atau kepentingan umum.

Hal ini tidaklah berarti bahwa polisi bermaksud menghilangkan pasal itu, namun dengan melihat latar belakang pelaku dan kondisi-kondisi yang mempengaruhi pelanggaran tersebut, sehingga dirasakan tidak tepat bila perkara itu diproses.

Hal lain di bidang lalu lintas misalnya, adalah tidak mungkin polisi menindak atau menilang iring-iringan pengendara motor pengantar jenazah yang melintasi rambu lalu lintas yang menyala merah atau berarti berhenti.

- Peraturan hukum memang memberi kewenangan petugas untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu atau yang disebut sebagai tindakan diskresi.

Dalam hubungannya dengan faktor hukum yang mempengaruhi tindakan diskresi di atas, dalam praktek penegakan hukum polisi tidak mungkin bertindak kaku. Karena menurut Faal :

1. Tidak ada perundang-undangan yang demikian lengkapnya, sehingga dapat mengatur semua perilaku manusia.

2. Adanya hambatan-hambatan untuk menyesuaikan perundang-undangan dengan perkembangan-perkembangan di dalam masyarakat sehingga menimbulkan ketidakpastian.
3. Kurangnya biaya untuk menerapkan perundang-undangan sebagaimana yang dikehendaki oleh pembentuk undang-undang.
4. Adanya kasus-kasus individual yang memerlukan penanganan secara khusus.⁵⁶⁾

b. Faktor Petugas / Polisi

Salah satu faktor yang juga menentukan dalam rangka penegakan hukum pidana adalah polisi sebagai pelaku alat penegak hukum, khususnya dalam hal tindakan diskresi kepolisian. Faktor petugas, dalam banyak hal sangat menentukan kualitas diskresi itu sendiri, misalnya profil polisi itu sendiri, latar belakang pendidikan polisi, kemahiran polisi dan sebagainya.

Polisi selaku penegak hukum, ia bisa mencerminkan dirinya sebagai bapak, sebagai teman, sebagai pengabdian, sebagai moralis, sebagai jagoan bahkan dapat bertindak sebagai penembak jitu. Dan pada saat tertentu polisi pun bisa menjadi keras ketika berhadapan dengan ancaman yang sangat membahayakan jiwa, badan, harta benda dan sebagainya masyarakat yang dilindungi.

c. Faktor Kebudayaan

Budaya / kebudayaan yang dimaksud adalah nilai-nilai yang tertuang dalam konsep-konsep abstrak tentang hal yang baik / sebaiknya dan yang buruk atau tidak boleh dilakukan yang mendasari hukum yang berlaku.

⁵⁶⁾ Faal, *Op.cit.*, hlm.101

Menurut Soerjono Soekanto :

“nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak.....lazimnya merupakan pasangan yang mencerminkan dua keadaan ekstrim yang harus diserasikan. Pasangan nilai itu adalah :

1. Nilai ketertiban dan nilai ketentraman.
2. Nilai jasmaniah / kebendaan dan nilai rohaniah / keakhlakan.
3. Nilai kelanggengan / konservatisme dan nilai kebaruan / inovatisme⁵⁷⁾

Artinya bahwa ketertiban lebih menekankan pada kepentingan umum, sementara ketentraman lebih menekankan pada kepentingan perseorangan, demikian seterusnya. Yang jelas kedua kepentingan itu harus diperhatikan oleh petugas polisi ketika di lapangan.

Pada akhirnya, dengan cara begini nilai-nilai budaya itu mempengaruhi pejabat di dalam menentukan diskresi polisi.

d. Faktor Sosial

Yang dimaksud dengan faktor sosial adalah pengaruh situasi masyarakat menurut perspektif atau penilaian polisi dalam penegakan hukum khususnya dalam hal pemberian wewenang diskresi polisi.

Meskipun pada dasarnya diskresi polisi adalah pendapat atau penilaian polisi itu sendiri, namun hal ini tidak lepas dari persoalan orang yang dihadapi. Kalau petugas menganggap masyarakat yang harus dihadapi harus dilindungi, diayomi, dilayani dan sebagainya, maka kecenderungan diskresi akan lebih besar. Oleh karenanya disadari bahwa tugasnya tidak sekedar pada tindakan represif atau menindak dalam proses

⁵⁷⁾ Soerjono Soekanto, *Op.cit.*, hlm 46

Sistem Peradilan Pidana. Penggambaran di atas tentu saja sebagaimana yang diharapkan dalam tujuan kepolisian negara Republik Indonesia.

Namun apabila polisi dan masyarakat tidak terjalin hubungan dengan baik, artinya bahwa polisi menganggap masyarakat itu lawannya dan masyarakat menganggap polisi itu musuhnya, maka pemberian diskresipun kecenderungannya akan menjadi kecil. Maksudnya, polisi akan tidak segan-segan menindak secara hukum yang berlaku sekalipun kecil masalahnya, dan masyarakatpun akan selalu curiga ketika polisi memberikan tindakan diskresi.

Hal lain yang juga mengakibatkan kecenderungan pemberian diskresi itu kecil adalah sikap-sikap yang diberikan oleh perorangan atau masyarakat terhadap petugas yang mencerminkan ketidakbaikan, misalnya kurang simpatik, melawan, dan sebagainya.

e. Faktor Fasilitas

Faktor fasilitas sesungguhnya merupakan faktor pelengkap terhadap faktor manusianya sebagai faktor penentu dalam penegakan hukum. Menurut Soerjono Soekanto bahwa :

“.....sarana atau fasilitas mempunyai peranan yang sangat penting di dalam penegakan hukum. Tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut, tidak akan mungkin penegak hukum menyeraskan peranan yang seharusnya dengan peranan aktual.”⁵⁸⁾

⁵⁸⁾ Soerjono Soekanto, *Op.cit.*, hlm 28

Hal-hal yang melekat pada manusia (petugas) dan yang mempengaruhi di dalam melaksanakan tugasnya antara lain adalah pendidikan, keterampilan profesional, peralatan dan organisasinya.

Unsur pendidikan akan menentukan kualitas tindakan diskresi, demikian juga halnya dengan kemahiran atau keterampilan profesional.

Unsur peralatan akan menentukan juga proses bekerjanya hukum di lapangan, misalnya sarana mobilitas, transportasi, telekomunikasi dan sebagainya.

Unsur organisasinya pun merupakan salah satu pelengkap di dalam penegakan hukum oleh polisi. Kepolisian sebagai salah satu lembaga penegakan hukum jelas-jelas merupakan lembaga yang bertujuan tidak semata-mata penegakan hukum yang bekerja dalam proses peradilan pidana, tetapi juga memberikan pengayoman, pembinaan, perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat.

Lebih-lebih lagi sejak diberlakukannya Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2000 yang berisi tentang pemisahan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Tentara Nasional Indonesia. Dengan demikian diharapkan ruang gerak diskresi khususnya akan lebih bebas leluasa. Artinya, kalau dulu sejak Polri menjadi bagian dari ABRI, diskriminasi pemberian diskresi sering terjadi dan banyak diberikan kepada kasus oleh mereka yang beranggotakan ABRI.

Secara ideal memang kurang tepat apabila kepolisian Republik Indonesia sebagai Komponen Sistem Peradilan Pidana berada di dalam ABRI.

Menurut Barda Nawawi Arief :

“Polri diberi status sebagai penegak hukum dan merupakan komponen dari Sistem Peradilan Pidana (SPP) maka seyogyanya Polri berada dalam lingkungan kekuasaan kehakiman, karena Sistem Peradilan Pidana pada hakikatnya merupakan implementasi atau aplikasi dari kekuasaan kehakiman.....Sistem Peradilan Pidana (SPP) pada hakikatnya merupakan Sistem Kekuasaan Kehakiman di bidang Peradilan Pidana.⁵⁹⁾

Kalau Polri sebagai penegak hukum bukan dalam lingkungan ABRI (sekarang TNI) maka menurut Barda Nawawi Arief ada beberapa keuntungan yaitu antara lain :

- a. diharapkan Polri lebih mandiri dan lebih terintegrasi dalam satu kesatuan sistem dengan aparat penegak hukum lainnya dalam sistem Peradilan Pidana.
- b. tidak ada lagi dualisme dalam sistem rekrutmen, pendidikan, pembinaan dan pengawasan.
- c. tidak ada lagi keseganan dan perbedaan status sesama aparat penegak hukum.....
- d. tidak ada lagi keseganan Polri terhadap anggota / atasan ABRI lainnya.
- e. diharapkan tidak ada lagi budaya / disiplin militer yang terkadang terlalu kaku dalam melaksanakan atasan.....⁶⁰⁾

Oleh karenanya, faktor fasilitas pun memberi pengaruh dalam rangka penegakan khususnya pemberian diskresi polisi, meskipun bukan merupakan faktor penentu dalam penegakan hukum.

⁵⁹⁾ Barda Nawawi Arief, *op.cit.* hlm 43

⁶⁰⁾ Ibid. hlm. 44



BAB III

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. HASIL PENELITIAN

A.1. Pelaksanaan Diskresi Polisi dalam Praktek

Pada dasarnya tugas polisi adalah menanggulangi pelanggaran ketentuan peraturan pidana. Inilah antara lain tugas polisi sebagai alat negara penegak hukum. Tugas polisi yang hanya sebagai alat negara penegak hukum belum tentu memberi jaminan bagi ketentraman masyarakat. Artinya bahwa selain polisi sebagai alat negara penegak hukum, polisi adalah pelindung, pembina, pembimbing dan memberikan pelayanan terhadap masyarakat. Oleh karena itu menurut AKP. Masruroh, SH, polisi dalam kinerjanya di lapangan senantiasa senyum, salam dan sapa.

Dalam kaitannya dengan tugas dan kewajiban polisi menurut AKP. Masruroh, SH dalam menegakkan hukum pidana dipergunakan pendekatan-pendekatan represif dan preventif. Dengan demikian meskipun tugas penegakan hukum pidana masuk dalam lingkup fungsi represif, namun sebagai pengayom, pembina, pelindung tidak lepas dari tugas-tugas yang preventif. Kedua macam pengabdian itu walaupun dapat dibedakan fungsinya tetapi tidak mungkin dipisahkan. Satu fungsi dengan fungsi lainnya selalu melekat antara satu dengan yang lainnya.

Hal-hal di atas sesuai pernyataan Wakapolda Jawa Tengah di dalam ceramahnya pada Seminar mengenai Eksistensi Ilmu Kepolisian tanggal 26 Juli 2003 : “selaku alat negara penegak hukum, POLRI berkewajiban memerangi kejahatan, sedangkan pelaku diperlakukan sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Dari pernyataan di atas dapat dimengerti bahwa di dalam hal tugas-tugas polisi di bidang peradilan, tugas polisi adalah memerangi kejahatan dan bukan memerangi orangnya atau manusianya.

Menurut AKP. Masruroh, SH, “polisi di dalam menegakkan hukum harus memperhatikan kepentingan korban pelaku kejahatan termasuk hukumnya dan juga kerap kali polisi memperhatikan situasi dan kondisi masyarakat dengan berbagai kompleksitasnya.”

Di sini menunjukkan bahwa di dalam tugasnya sebagai alat negara penegak hukum, polisi ternyata mengambil sikap fleksibel di dalam menghadapi ketentuan-ketentuan hukum positif tertulis.

Lebih lanjut, menurut Staff Diskum Polda Jawa Tengah, AKP. Masruroh, SH bahwa dalam menangani kasus-kasus pidana sering diselesaikan secara kompromi atau perdamaian. Terutama sekali terhadap kasus-kasus ringan dan segi-segi manfaat yang didapatkan.

Pernyataan di atas seiring dengan dikemukakan Winanto, SH (anggota BKBHM Fakultas Hukum Unissula) ketika menangani pembelaan terhadap sebuah kasus yang pada akhirnya polisi mengambil tindakan kompromi atau tindakan di luar hukum pidana. Lebih lanjut

dikatakan bahwa tindakan tersebut diambil setelah tindakan penyidikan dilakukan dan diproses sebagaimana seharusnya. Tetapi setelah melalui proses pemeriksaan, setelah dipertimbangkan dengan seksama ternyata cara-cara tersebut di atas lebih efektif, lebih bermanfaat ditinjau dari segi perkaranya dan dari segi kepentingan masyarakat, maka perkara pidananya yang ditangani itu cukup diselesaikan oleh mereka dengan diketahui oleh polisi sendiri.

Menurut Kombes polisi drs. Rusbagyo Ishak (Kaditserse Polda Jawa Tengah) bahwa langkah-langkah yang diambil oleh polisi itu biasanya sudah banyak dimengerti dengan baik oleh komponen-komponen fungsi di dalam aparat sistem Peradilan Pidana terutama jaksa.

Lebih lanjut dikatakan bahwa dengan tegas menyatakan bahwa biarpun tugas reserse bersifat represif, namun sebagai polisi unsur preventif selalu melekat pada tugas-pada tugas represif itu, sehingga setiap anggota polisi melihat suatu kasus dapat dari kacamata preventif dan represif itu.

Lebih lanjut dikatakan pula bahwa dalam melihat hukum pidana positif tidaklah kaku. Kadang-kadang kebijaksanaan-kebijaksanaan menyampingkan perkara yang dapat dipertanggungjawabkan dari sudut tugas-tugas polisi dapat pula terjadi.

Ketika peneliti mengadakan penelitian di Polda Jawa Tengah ternyata dalam praktek kepolisian, sistem seleksi perkara pidana itu juga

pernah terjadi, bahkan perkara pidana murni pun dapat diselesaikan di tingkat penyidikan dengan berbagai pertimbangan.

Untuk menghindari kesalahan fatal dalam melakukan tindakan penyimpangan perkara, terlebih dahulu perkara itu dikaji dan dianalisis dalam suatu pertemuan khusus yang lazim disebut dengan gelar perkara.

Dalam menentukan kebijakan diskresi di tingkat penyidikan, kerap kali memang terjadi bentrok antara kepentingan kebijakan untuk mengabulkan penghentian atau penyimpangan perkara. Karena cara-cara tersebut secara teoritis hukum dan administrasi tidak dibenarkan tetapi dalam kebutuhan praktek sering perlu dan dapat ditempuh.

Ditinjau dari sudut aturan formal, cara-cara tersebut jelas tidak dibenarkan dan merupakan penyelundupan hukum. Tetapi bagi polisi lebih bijak mempertahankan tujuan hukum daripada ketentuan-ketentuan formal.

Di sini terlihat bahwa pelaksanaan diskresi di masing-masing daerah mempunyai bentuk dan pola tersendiri. Menurut AKP. Kusriyanto, kesadaran masyarakat terhadap hukum tertulis pun banyak mempengaruhi pola-pola diskresi di kota-kota besar seperti Semarang, Jakarta, Surabaya akan berbeda dengan keadaan kota kecil atau daerah pedalaman.

Lebih lanjut dikatakan bahwa sebagai petugas penyidik pada prinsipnya melakukan tindakan penyidikan pada semua perkara pidana yang terjadi. Hanya diakui bahwa pada proses selanjutnya sering

melakukan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang pada dasarnya melakukan seleksi perkara-perkara yang diproses itu.

Menurut AKP. Masruroh, SH dijelaskan bahwa dalam prakteknya banyak faktor yang dimungkinkan dilakukan penyimpangan perkara yaitu

Terlalu banyaknya perkara ringan dan kurang efektif bila diproses.

Keterbatasan dana, personil dan kemampuan.

Berdasarkan hasil penelitian, ternyata diskresi polisi difahami sebagai tindakan yang didasarkan pada atau menurut penilaian polisi itu.

A.2. Kebijakan POLRI dalam menciptakan Diskresi Polisi yang Berkualitas

Berdasarkan hasil penelitian, di dalam praktek kinerjanya polisi tidak bisa begitu leluasa mengambil tindakan diskresi. Artinya bahwa dalam tugasnya dia selalu berhadapan dengan kode etik profesinya dan peraturan kedisiplinan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2003. Dimana apabila terjadi pelanggaran terhadap polisi dalam melaksanakan tugasnya maka terhadap pelanggaran pidananya ditangani oleh penyidik POLRI dan terhadap pelanggaran disiplin akan diperiksa dalam sidang kode etik profesi.

Oleh karena itu menurut Bripda pol. Ardiansyah penanaman kode etik profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia di jajaran Polda Jawa Tengah diselenggarakan pada setiap unit di Kepolisian Republik

Indonesia Daerah Jawa Tengah. Dan setiap anggota polisi dibekali Buku Saku yang merupakan pedoman bagi polisi dalam berperilaku baik di lingkungan kerja, keluarga dan masyarakat.

B. ANALISIS

B.1. Pelaksanaan Diskresi Polisi

B.1.1. Landasan Hukum

Secara umum pemahaman diskresi polisi oleh polisi dalam praktek pada dasarnya tidak berbeda dengan pengertian diskresi polisi itu sendiri sebagai tindakan pengambilan keputusan berdasarkan penilaiannya sendiri sebagaimana dikemukakan oleh para pakar dan hukum itu sendiri. Hal ini dapat dilihat dari data yang diperoleh dalam penelitian baik melalui wawancara maupun berita acara terhadap perkara-perkara yang dikesampingkan (didiskresi). Oleh karena itu jelaslah bahwa tindakan menciptakan, memelihara dan mencegah tersebut membutuhkan kreativitas. Dan kreativitas itu membutuhkan kelonggaran dan kebebasan dalam bertindak dan itu berarti tugas polisi tidak bisa diatur dan dibatasi dalam istilah ilmunya dibutuhkan suatu diskresi untuk bisa melaksanakan tugas tersebut.

Pasal 18 ayat (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia menyatakan :

“Untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri”.

Dari hasil penelitian terhadap beberapa anggota polisi di lapangan pada umumnya mengemukakan bahwa tindakan diskresi polisi atau penyimpangan perkara sebenarnya disahkan oleh Undang-undang.

Apabila tindakan diskresi itu dilakukan dalam rangka tujuan yang diharapkan oleh Undang-undang yaitu menciptakan ketertiban umum atau demi kepentingan umum, maka tindakan diskresi itu dinyatakan tetap dalam kerangka hukum.

Pemahaman ketertiban umum serta demi kepentingan umum oleh petugas polisi, sebenarnya di dalam lingkup tugasnya, diskresi polisi dapat dilakukan, misal mencegah dan mengatasi kemacetan lalu lintas, meskipun tindakan yang dilakukan itu harus berseberangan dengan aturan atau rambu lalu lintas yang ada. Apabila tindakan diskresi itu tidak dilakukan, maka sangat dimungkinkan akibat buruk terhadap arus lalu lintas akan macet, kecelakaan lalu lintas dan sebagainya.

Hal lain juga seperti tindakan diskresi yang berupa pembinaan terhadap pengguna jalan karena kesalahan dan pelanggaran yang dilakukannya, sehingga tidak perlu diterapkan hukum itu secara normatif yaitu dengan menilangnya.

Begitupun terhadap tugas polisi di bidang pemeriksaan perkara. Pada kasus-kasus tertentu kerap kali polisipun melakukan tindakan-tindakan diskresi berdasarkan keyakinannya dengan alasan demi kepentingan umum. Meskipun tindakan diskresi itu banyak dilakukan terhadap kasus yang didapati oleh polisi itu dan sedikit sekali tindakan diskresi dilakukan terhadap kasus-kasus yang diajukan dan diproses perkaranya oleh masyarakat. Pemahaman demi kepentingan umum diartikan secara luas dan tentu saja tidak bisa dirumuskan secara rinci, namun kepentingan umum itu lebih diartikan bahwa perkara itu diselesaikan secara hukum, maka keresahan di dalam masyarakat akan terjadi, misalnya kasus yang pernah terjadi beberapa tahun yang lalu yaitu kesalahan dalam penyampaian ceramah pengajian sehingga seorang mubaligh harus berurusan dengan polisi dan diperiksa oleh polisi karena perbuatannya melakukan penghasutan dan penghinaan dan bernuansa polisi. Dalam proses pemeriksaan perkara oleh penyidik, perbuatannya nyata-nyata melanggar aturan hukum pidana. Namun seiring diproses pemeriksaan perkaranya tersebut, kemudian polisi melakukan diskresi terhadap perkara tersebut dengan alasan demi kepentingan umum. Pengambilan tindakan diskresi oleh polisi dengan alasan demi kepentingan umum itu didasarkan pada sisi pelaku dan masyarakat. Pada sisi pelaku, polisi menilai

bahwa apa yang dilakukan oleh mubaligh tersebut merupakan perbuatan yang menurutnya masih bisa dilakukan upaya lain melalui “penyadaran atau memberi pengertian”, di samping kharisma mubaligh itu sendiri yang ditenggarai banyak pengikutnya dan dikagumi. Pada sisi masyarakat, seiring dengan dinamika masyarakat, kadang-kadang bentuk atau metode penyampaian sangat menentukan keberhasilan dalam ceramah, misalnya ceramah dengan metode kelakar / lucu, sindiran. Sedikit berbau porno dan sebagainya agar materi yang disampaikan dapat difahami oleh masyarakat pendengar. Hal ini di lapangan sering kita jumpai seperti ceramah pengajian yang dilakukan oleh KH. Zaenuddin MZ, KH. Abdullah Gymnastiar, KH. Abdul Rakhman Wahid, KH. Qosim Nurzеха, KH. Mustofa Bisri, KH. Afifuddin dan sebagainya dengan versi dan metodenya sendiri-sendiri. Sehingga, apabila kasusnya diproses maka gejolak masyarakat (khususnya umat Islam) akan muncul seperti permusuhan antar agama, pengamukan masa dan sebagainya.

Dari penggambaran di atas, jelaslah ada stratifikasi dalam masyarakat yang masing-masing dipengaruhi oleh faktor-faktor, seperti pendidikan, ekonomi, politik dan sebagainya yang bila ditarik kedepan dapat pula mengaibatkan rasa kebersamaan dan solidaritas yang tinggi diantara anggota masyarakat itu.

Apabila kebesamaan dan solidaritas itu terbentuk, maka ia akan memiliki kekuatan ketika salah satu anggotanya mendapatkan masalah. Persoalannya apakah hukum itu akan selalu mengalah ketika harus berhadapan dengan persoalan seperti di atas, sementara hukum itu diadakan untuk kepentingan yang lebih luas yaitu berlaku bagi semua orang. Namun hal lain, bila hukum itu diterapkan secara normatif, maka kehidupan akan macet.

Dari analisis di atas, diskresi sangat dibutuhkan dengan batasan-batasan tertentu dan menuntut kemampuan dalam mengambil putusan diskresi itu.

Kebenaran dan keabsahan dilakukannya tindakan diskresi polisi tersebut secara formal diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2002 yang berbunyi “Untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri”.

Berdasarkan contoh di atas pula secara sosiologis menunjukkan akan adanya dinamika masyarakat, dan hukum masuk kedalam dinamika masyarakat itu. Suatu penegakan hukum tidak bisa diartikan sebagai penerapan hukum yang normatif kedalam masyarakat secara kaku. Oleh karena itu hukum sebenarnya bukanlah tujuan, melainkan alat untuk

mencapai tujuan itu. Apabila hukum itu dijadikan tujuan, maka tentu saja perikehidupan masyarakat harus sesuai dengan ide cita-cita hukum yang abstrak itu. Artinya ketika dalam kehidupan masyarakat didapati ketidaksesuaian dengan ide cita-cita hukum, maka hukum yang abstrak itu akan menindaknya sesuai dengan rumusan hukum itu. Padahal dinamika kehidupan masyarakat sangat sulit untuk dapat memenuhi keinginan ide cita-cita hukum yang abstrak itu, karena masyarakat dinamis dan hukum itu statis. Sehingga hukum dalam kehidupan masyarakat cenderung kepada hukum yang konkrit. Hal tersebut sesuai sebagaimana dikemukakan oleh Soerjono Soekanto.

Menurut Soerjono Soekanto :

“Suatu tujuan (hukum) tidak selalu identik dengan tujuan-tujuan yang dirumuskan secara eksplisit, apa yang dinyatakan dalam suatu aturan belum tentu merupakan alasan yang sesungguhnya dari pembuatan aturan tersebut.”⁶¹⁾

Kesadaran akan hukum sebagai alat dan bukan merupakan tujuan adalah karena hukum tidak mungkin dapat merumuskan secara rinci/eksplisit segala perilaku manusia. Hal ini pula sesuai sebagaimana dikemukakan oleh Sunaryati Hartono dan Satjipto Rahardjo.

Menurut Sunaryati Hartono :

⁶¹⁾ Soerjono Soekanto, *op.cit.* hlm. 7

“Hukum (kaidah) itu bukan merupakan tujuan akan tetapi hanya merupakan jembatan yang harus membawa kita kepada ide yang dicita-citakan.”⁶²⁾

Menurut Satjipto Rahardjo :

“Hukum itu hanya dapat menuntut kehidupan bersama secara umum, sebab begitu ia mengatur secara rinci dengan memberikan skenario langkah-langkah secara lengkap, maka pada waktu itu pula kehidupan akan macet, oleh karena itu sesungguhnya diskresi merupakan kelengkapan dari sistem pengaturan oleh hukum itu sendiri.”⁶³⁾

Pada satu sisi sebenarnya hukum diadakan untuk mengatur perilaku dalam tata kehidupan masyarakat. Sementara itu kehidupan masyarakat senantiasa dinamis. Dinamisasi kehidupan masyarakat tersebut sangat dipengaruhi oleh modernisasi politik, ekonomi, budaya dan sebagainya. Sehingga sangat tidak mungkin hukum yang statis dipaksakan hidup dengan mengetrapkan hukum apa adanya (secara normatif saja) dalam kehidupan masyarakat yang senantiasa dinamis. Oleh karena itu pemahaman penegakan hukum tidak lepas dari kajian sosiologi hukum. Karena penegakan hukum itu tidak identik dengan sekedar diberlakukannya hukum secara normatif saja, akan tetapi juga menciptakan hidupnya hukum sebagaimana ada dan terwujud di tengah-tengah masyarakat.

Menurut Sutandyo Wignjosebroto :

“Pemahaman hukum tidakkan hendak membatasi kajian-kajiannya pada ikhwal kandungan normatif peraturan

⁶²⁾ M.Faal.*op.cit.* hlm. 16

⁶³⁾ M.Faal.*ibid.* hlm. 17

perundang-undangan belaka, tetapi mempelajari dan memberikan hidup hukum sebagaimana ada dan terwujudkannya di tengah-tengah masyarakat dan tidak akan puas kalau hanya mempelajari hukum sebagai aturan yang tertulis dalam keadaannya yang abstrak di dalam kitab-kitab undang-undang.⁶⁴⁾

Begitupun dengan tugas penegakan hukum yang dilakukan oleh polisi. Sadar akan hakikat penegakan hukum, maka tugas polisi tentu saja tidak sekedar *law enforcement*, yaitu penegakan hukum dengan dipergunakannya hukum normatif, tetapi juga *how to make the peace maintenance*, yaitu menciptakan kedamaian, perlindungan dan kesejahteraan sosial. Di dalam tugasnya, polisi selaku penegak hukum tidak hanya represif tetapi menciptakan ketertiban, keamanan, perlindungan dan kenyamanan hidup masyarakat.

Sebagaimana dikemukakan bahwa upaya-upaya mencapai terciptanya perlindungan dan kesejahteraan masyarakat itu oleh Barda Nawawi Arief dikatakan bahwa dalam Kebijakan kriminal, usaha penanggulangan kejahatan dapat dilakukan melalui sarana penal dan nonpenal.

Upaya penanggulangan kejahatan yang ditempuh melalui sarana penal dan nonpenal sebenarnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat. Jadi, tujuan akhir atau tujuan utama politik kriminal adalah perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Oleh

⁶⁴⁾ Sutandyo Wignjosoebroto, *Hukum : Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, (Jakarta : Huma, 2002) hlm3

karena itu antara politik kriminal dan politik sosial perlu adanya integralitas, termasuk pula keterpaduan antara sarana penal dan nonpenal. Kebijakan kriminal tidak boleh lepas dari tujuan politik sosial yang secara tegas tertuang dalam tujuan pembangunan nasional di bidang hukum yaitu memberikan perlindungan sosial dan kesejahteraan sosial. Dan karena tujuan kebijakan kriminal adalah tidak sekedar penegakan hukum secara normatif saja, maka sarana nonpenal (di samping sarana penal) dapat dilakukan dalam kerangka penegakan hukum.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka hukum di dalam masyarakat tidak sekedar perangkat norma atau kaidah-kaidah yang harus berlaku dan diterapkan di masyarakat apa adanya, namun dia lebih merupakan kaidah-kaidah positif dalam fungsinya yang diperlukan untuk menegakkan ketertiban di dalam kehidupan bermasyarakat. Hukum sebagai kaidah atau norma positif yang dimaksud adalah kaidah dan norma sosial yang telah ditegaskan sebagai hukum dalam bentuk perundang-undangan. Artinya hukum yang demikian itu hanya akan dilihat sebagai dasar pembenar yang dibenarkan untuk dirujuk oleh para penguasa pemerintahan ketika penguasa ini bekerja mengendalikan perilaku-perilaku masyarakat dengan tujuan agar keteraturan dalam kehidupan bermasyarakat dapat terwujud.

Pemahaman mengenai hukum yang hidup dan konkrit sebagaimana dijabarkan di atas disadari sepenuhnya oleh Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam mengedepankan peran, fungsi, tujuan, tugas dan wewenang polisi di dalam menegakkan hukum yaitu antara lain :

Mukadimah (menimbang butir b) yang berbunyi :

Bahwa pemeliharaan keamanan dalam negeri melalui upaya penyelenggaraan fungsi kepolisian yang meliputi pemeliharaan kemanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat dilakukan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia selaku alat negara yang dibantu oleh masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Pasal 2 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 yang berbunyi :

Fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

Pasal 4 UU Nomor 2 Tahun 2002 yang berbunyi :

Kepolisian Negara Republik Indonesia bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman dan pelayanan masyarakat serta terbinanya ketentraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Pasal 5 UU Nomor 2 Tahun 2002 yang berbunyi :

Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri.

Pasal 13 UU Nomor 2 Tahun 2002 yang berbunyi :

Tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah :

- a. memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat
- b. menegakkan hukum; dan
- c. memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

Pasal 18 UU Nomor 2 Tahun 2002 yang berbunyi :

Untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri.

Surat Keputusan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia

Nomor Pol : Kep./17/VI/2002 mengenai Nilai Dasar dan

Pedoman Moral Kepolisian Negara Republik Indonesia yang

disebut sebagai Tribrata.

Tribrata butir ke 3 (tiga) yang berbunyi :

Senantiasa melindungi, mengayomi dan melayani masyarakat dengan keikhlasan untuk mewujudkan keamanan dan ketertiban.

Tindakan diskresi polisi sebagaimana dijabarkan di atas sebenarnya merupakan refleksi terhadap penegakan hukum itu sendiri atau pemberian kewenangan diskresi tidak lepas dari tujuan kebijakan kriminal sebagai bagian integral dari kebijakan sosial yaitu perlindungan masyarakat.

Pertimbangan yang menimbulkan tindakan yang diyakini itu jelas dipengaruhi oleh situasi yang senyatanya yang dihadapi

secara konkrit oleh polisi di lapangan. Oleh karena itu diskresi polisi yang dilakukan oleh seseorang terhadap masalah yang dihadapi secara nyata berdasar atas keyakinan, kebenaran dan pertimbangan-pertimbangan pribadinya yang terbaik pada saat itu. Misal polisi yang tidak memproses perkara mubaligh (contoh di atas) mungkin karena pertimbangan mendapatkan reaksi dari masyarakat. Hal lain, misal polisi tidak menindak iring-iringan massa peserta kampanye pemilihan umum atau karnaval yang melanggar peraturan lalu lintas. Karena kalau ditindak, mungkin akan terjadi amukan massa yang garang dan terjadilah gangguan ketertiban sosial dan sebagainya. Contoh lain lagi yang sering terjadi di jalan raya adalah tindakan diskresi terhadap iring-iringan pengantar jenazah yang melanggar traffic light.

Diskresi itu sesungguhnya suatu keputusan atau tindakan polisi yang dengan sadar tidak melakukan kewajiban atau tugasnya sebagai penegak hukum berdasarkan alasan-alasan tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan terhadap hukum itu sendiri. Dan diskresi sebenarnya selalu berkaitan dengan pengambilan keputusan untuk mengambil tindakan apa pun yang dianggap paling bijaksana oleh diri polisi dan dapat dipertanggungjawabkan.

Selanjutnya mengingat kekuasaan diskresi polisi itu sangat luas, maka tentu saja diperlukan persyaratan-persyaratan yang harus dimiliki oleh petugas polisi itu sendiri terutama di dalam menilai suatu perkara. Jadi, berdasarkan wewenang yang ada padanya, polisi dapat menilai dan menentukan suatu peristiwa sebagai tindak pidana atau bukan. Namun pemberian kewenangan untuk melakukan diskresi oleh polisi tersebut tidak dapat dikatakan bahwa polisi diperbolehkan menggunakan wewenang tersebut dengan sesuka hati, tetapi wewenang itu lebih tepat jika dikatakan sebagai kewajiban. Oleh karenanya hal yang sangat penting dalam menentukan kasus-kasus mana yang layak diberi diskresi dan yang tidak layak adalah kualitas kemampuan yang dimiliki oleh petugas polisi.

Jadi, sebenarnya pemberian diskresi polisi itu bukanlah masalah yang sederhana dan mudah. Terkadang terjadi konflik antara kepentingan hukum dan masyarakat. Polisi pun dituntut mampu memilih keputusan yang paling baik di antara berbagai alternatif. Sehingga apa yang ia putuskan di lapangan diharapkan sebagai manifestasi polisi sebagai penegak hukum, sebagai bapak, sebagai teman, sebagai pengabdian dan pemburu penjahat sebagaimana dikemukakan Skolnick tentang profil polisi yang seharusnya.

Oleh karena itu penanaman jiwa untuk mewujudkan profil polisi semacam di atas perlu dikembangkan sarana dan prasarana guna mendukung hal tersebut. Upaya itu bisa saja dilakukan sejak dini seperti pada saat rekrutmen anggota polisi dengan latar belakang pendidikan yang tinggi, sehingga polisi selaku penegak hukum dan keadilan diharapkan memiliki daya analisis dan sintesis yang cukup handal untuk memungkinkannya mengamati dan memecahkan masalah dengan cepat dan tepat atau *as a man who can solves the social problem* atau *the social problem solving oriented policing*. Selain itu pula memiliki pemahaman sosial, imajinasi dan kreativitas yang tinggi sehingga tidak terpaku pada kaidah-kaidah yang baku dan kaku yang mungkin akan menyulitkannya dalam menghadapi masalah-masalah atau yang tidak lazim dijumpai.

Polisi di dalam memberikan putusan diskresinya harus benar-benar proporsional agar sedapat mungkin profil polisi yang diidealkan terpenuhi, misal memiliki kepercayaan diri yang tinggi, kemampuan dalam mengambil keputusan, kemampuan analisa yang tinggi sebagai bekal alasan dalam mengambil keputusan, kemampuan persuasi atau meyakinkan orang lain.

Apabila telah diketahui bahwa hakikat penegakan hukum adalah tidak sekedar hukum itu dilaksanakan secara normatif apa

adanya aturan itu, maka jelaslah bahwa bidang tugas yang dapat diberikan diskresi polisi tentu saja tidak sekedar *law enforcement* tetapi juga bidang *order maintenance* yaitu pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat. Karena penegakan hukum yang *law enforcement* dan *peace maintenance* adalah perwujudan cita-cita kebijakan kriminal yang bertujuan perlindungan dan kesejahteraan sosial sebagaimana dalam tujuan kebijakan sosial.

Di dalam komunitas sosial sebenarnya telah terjadi stratifikasi sosial yang diakibatkan oleh banyak faktor. Salah satunya adalah latar belakang pendidikan masyarakat. Faktor pendidikan yang melatarbelakangi pemahaman masyarakat terhadap hukum dan tugas polisi khususnya kewenangan diskresi polisi menjadikan persepsi yang variatif. Apalagi kemudian tindakan hukum itu dilakukan atas dasar diskriminasi perlakuan hukum atau diskriminasi terhadap perlakuan diskresi atau *Ditournement de pouvoir*.

Menurut Sutandyo Wignjosoebroto :

“Mengenai stratifikasi sosial terhadap pelaksanaan hukum, dikatakan bahwa beroperasi di tengah-tengah masyarakat yang terstratifikasi yang dalam kenyataannya memang mengenal perbedaan dan perbedaan perlakuan antara yang berstatus tinggi.....dan mereka yang berstatus rendah. Hukum sekalipun secara normatif diidealkan tak pernah memandang bulu dan selalu bersikap adil, akan tetapi acap kali hukum itu tidak dapat

menghindarkan diri dari keterlibatannya pada sejumlah tindakan yang diskriminatif.⁶⁵⁾

Dari penggambaran di atas, persepsi masyarakat tentang penegakan hukum oleh penegak hukum akan berbeda-beda, disamping tanpa disadari stratifikasi masyarakat akan mempengaruhi dalam pemberian tindakan diskresi polisi sekalipun itu bukan tindakan mendiskriminasikan. Meskipun sebenarnya stratifikasi itu tidak bisa dijadikan ukuran dalam memberikan diskresi polisi. Misal, pelanggaran lalu lintas yang dilakukan oleh masyarakat berpendidikan dan pelanggaran lalu lintas yang dilakukan oleh para golongan kawula / bawahan (tidak berpendidikan). Tentu saja ketika dilakukan tindakan diskresi yang berupa pembinaan dan penyadaran, hal itu lebih banyak diberikan terhadap mereka-mereka yang berpendidikan dengan asumsi bahwa mereka akan dengan mudah memahami apa yang disampaikan oleh petugas. Namun demikian sekali lagi bahwa stratifikasi pendidikan ini pun tidak bisa dijadikan ukuran bagi pemberian diskresi polisi.

Hal lain juga ternyata wewenang diskresi polisi itu belum begitu terisolasi di masyarakat, bahkan tindakan diskresi itu cenderung dipersepsikan sebagai tindakan korupsi hukum oleh polisi atau tindakan pelanggaran hukum oleh polisi atau dalam istilah ilmunya ketidakikutsertaan polisi sebagai

⁶⁵⁾ Sutandyo Wignjosoebroto, *Op.cit.*, hlm 5

komponen penegak hukum untuk menegakkan hukum. Polisi yang semacam ini lazim di masyarakat disebut sebagai “oknum”.

Pemahaman masyarakat terhadap tugas polisi yang sempit itu bisa dimaklumi, karena suatu penegakan hukum lebih dipersepsikan sebagai pengetrapan hukum secara normatif belaka apa adanya (yaitu hukum yang masih abstrak itu) ke dalam realita kehidupan sosial. Artinya ketika hukum tidak digunakan oleh polisi bagi pelanggar hukum apapun bentuk pelanggaranannya, maka dianggap tidak menegakkan hukum atau kehancuran bagi supremasi, penegakan dan kepastian hukum.

Kerapkali tindakan yang dilakukan oleh polisi tersebut terkadang diartikan sebagai tindakan diskriminasi, meskipun kadangkala dalam praktek perlakuan diskriminatif juga dilakukan oleh polisi. Sebenarnya harus diakui bahwa tindakan-tindakan diskriminatif di dalam penerapan hukum itu tidak berawal mula dari karakteristik alami hukum itu sendiri. Hukum (sebagai kaidah) sejak awal mula selalu dinyatakan berlaku umum untuk siapa saja (tanpa pandang bulu) dan di mana saja dalam wilayah berlakunya hukum, tanpa ada kehendak membedakan-bedkan. Pengecualian-pengecualian (apabila terjadi) didasarkan pada alasan-alasan tertentu yang dapat diterima dan dibenarkan.

Menurut Sutandyo Wignjosoebroto :

“ yang sesungguhnya hendak berlaku diskriminatif itu bukanlah hukumnya sendiri, melainkan aparat atau organisasi penegaknya....”⁶⁶⁾

Pada sebagian masyarakat yang lain lagi memahami keberadaan wewenang diskresi polisi sebagai bagian bangun penegakan hukum. Tentu saja, persepsi itu berasal dari lapis masyarakat yang tergolong dalam stratifikasi masyarakat berpendidikan, khususnya mereka-mereka yang bergelut di bidang hukum.

Masyarakat Indonesia memiliki persepsi tertentu mengenai hukum seperti :

1. Hukum sebagai norma atau kaidah atau patokan perilaku baik yang harus dilaksanakan / diterapkan di tengah masyarakat tanpa pandang bulu, subyek dan macam perbuatannya. Sehingga apabila terjadi tindakan diskresi oleh polisi, maka dianggap sebagai manipulasi hukum.
2. Hukum sebagai norma atau kaidah atau patokan perilaku yang pelaksanaannya tidak semata-mata dipergunakannya hukum itu. Kadangkala kewenangan bebas atau diskresi yang dilakukan oleh polisi merupakan hukum. Pemahaman ini disadari bahwa suatu penegakan hukum tidak semata-mata hukum itu dilaksanakan di tengah masyarakat dengan

⁶⁶⁾ Sutandyo Wignjosoebroto, *Op.cit.*, hlm6

apa adanya peraturan perundang-undangan itu mengatur. Di samping itu pula disadari bahwa hukum bukan merupakan tujuan melainkan alat untuk mencapai tujuan.

Keberadaan dua hal tersebut di atas, karena di dalam dinamika masyarakat dijumpai stratifikasi masyarakat yang melatarbelakangi timbulnya perbedaan persepsi di masyarakat tentang hukum dan penegakan hukum. Pada satu sisi, masyarakat lebih meletakkan hukum sebagai kaidah atau norma-norma yang harus ditegakkan. Ketika petugas polisi tidak mengetrapkan aturan hukum dengan tidak memproses perkara-perkara yang ada padanya, maka dikatakan telah melakukan korupsi atau manipulasi hukum. Namun pada sisi lain, persepsi masyarakat muncul berupa anggapan bahwa polisi adalah penegak hukum yang tentu saja tahu dan taat hukum. Cerminan perilaku penegakan hukum bisa dilihat, sehingga baik buruknya hukum senantiasa dikaitkan dengan pola perilaku penegak hukum tersebut.

Warga masyarakat rata-rata mempunyai pengharapan agar polisi dapat menanggulangi masalah yang dihadapi tanpa memperhitungkan apakah polisi tersebut baru saja lulus pendidikan kepolisian atau polisi juga sudah berpengalaman. Karena masyarakat yang berhadapan dengan polisi tidak sempat memikirkan taraf pendidikan yang pernah dialami oleh polisi

ataupun pangkat yang disandangnya. Yang pernah dialami oleh polisi ataupun pangkat yang disandangnya. Yang jelas, hasil kerjanya senantiasa akan dinilai secara langsung oleh masyarakat. Warga masyarakat mempunyai persepsi bahwa setiap anggota polisi dapat menyelesaikan gangguan-gangguan yang dialami oleh warga masyarakat dengan hasil dengan sebaik-baiknya.

Oleh karena itu tugas polisi tersebut tidaklah ringan, seperti polisi akan menghadapi beraneka macam manusia dengan latar belakang maupun pengalaman masing-masing. Di antara mereka itu ada yang dengan sendirinya taat pada hukum (sadar hukum) dan yang tidak taat pada hukum apakah dengan senyata-nyata tidak mentaati hukum ataukah berpura-pura taat pada hukum dengan mencari peluang dimana penegak hukum dalam keadaan kurang atau tidak siaga dan sebagainya. Tentu saja di antara mereka yang taat ataupun tidak taat pada hukum itu, adapula yang faham benar tentang hukum dan penegakan hukum dan ada pula yang tidak dimiliki masyarakat. Dan perbedaan pendidikan itu disebabkan oleh faktor ekonomi masyarakat.

Oleh karena itu, sosialisasi terhadap hukum adalah penting dilakukan, misal dalam salah satu kebijakan kepolisian adalah pengenalan terhadap tugas dan wewenang polisi selaku

penegak hukum dan ketertiban kepada masyarakat melalui penyuluhan-penyuluhan hukum atau upaya peningkatan kesadaran hukum yang lebih insentif misal mengenai hukum dan penegakan hukum itu sendiri. Karena didalam kehidupan sosial dikenai yang disebut stratifikasi sosial, maka tentu pula kegiatan penyuluhan dilakukan dengan pola metode dan pendekatan tertentu yang dapat diterima dan difahami serta diminati oleh masyarakat. Langkah-langkah ini tentu saja dapat dilakukan dengan terlebih dahulu dilakukan penelitian-penelitian, baik yang dilakukan sendiri oleh pihak kepolisian atau bekerjasama dengan lembaga penelitian atau perguruan tinggi.

Hal lain yang juga penting agar persepsi masyarakat terhadap polisi dan tugas polisi itu tidak selalu negatif adalah membangun pribadi polisi sebagai bagian masyarakat apakah ia sedang berseragam ataupun tidak berseragam. Karena dirinya / polisi selalu saja diidealkan sebagai anggota masyarakat pertama yang senantiasa taat terhadap hukum dan menegakkan hukum, atau apabila dijumpai pelanggaran oleh masyarakat awam, maka itu adalah hal biasa, tetapi apabila pelanggaran itu dilakukan oleh polisi maka itu hal yang luar biasa.

Tanpa bekal pemahaman tentang hukum dan penegakan hukum pada masyarakat itu maka pada akhirnya apapun tugas yang diemban dan dilakukan oleh polisi apalagi hal yang

menyangkut kewenangan melakukan tindakan diskresi, tetap saja masyarakat menganggap telah terjadi tindakan korupsi atau manipulasi hukum, meskipun tindakan diskresi polisi itu dilakukan tetap dalam kerangka hukumnya. Karena masyarakat hanya terbatas pada mengerti hukum tetapi kurang atau tidak memahami hakikat penegakan hukum itu sendiri. Misal, masyarakat faham benar bahwa kejahatan pencurian itu dihukum. Tetapi dalam prakteknya polisi membebaskan pelaku pencurian berdasarkan alasan yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, atau polisi melakukan penyimpangan perkara atau diskresi polisi dan menggantikannya dengan tindakan pembinaan. Pembebasan dari jeratan hukum berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan itu pada dasarnya merupakan penegakan hukum.

Tindakan yang dilakukan dalam rangka penegakan hukum di atas, nampak pemahamannya dalam masyarakat kurang tersosialisasi. Karena penegakan hukum itu tidak sekedar *law enforcement* tetapi juga *peace maintenance*, maka tidak seluruh perilaku dapat dirumuskan secara rinci dalam rumusan perundang-undangan. Karena ketika hukum itu mencoba untuk merumuskan segala perilaku dalam perundang-undangan, maka hukum itu akan menjadi tidak efektif dan terbatas lingkupnya.

Oleh karena itu sebenarnya pemahaman penegakan hukum bisa dilakukan melalui pendekatan filosofis dan sosiologis.

Pendekatan Filosofis, yaitu karena kebijakan kriminal adalah bagian integral dari kebijakan sosial sebagaimana tujuan pembangunan nasional yaitu menciptakan perlindungan sosial dan kesejahteraan sosial, maka upaya yang dapat dilakukan dalam menghadapi persoalan sosial tidak semata-mata peraturan hukum itu dipergunakan. Meskipun penggunaan hukum dapat pula dilakukan dalam rangka perlindungan sosial dan kesejahteraan sosial. Hal inilah yang kemudian oleh Barda Nawawi Arief dikatakan sebagai penggunaan sarana penal dan nonpenal dalam kebijakan kriminal.

Pendekatan Sosiologis, bahwa hukum yang statis dan abstrak itu sangat sulit diterapkan dalam kehidupan sosial yang senantiasa dinamis dengan mengetrapkannya secara normatif apa adanya. Dinamisasi kehidupan sosial mengakibatkan tidak seluruh perilaku kehidupan sosial dapat dirumuskan secara rinci dalam kitab-kitab perundang-undangan. Penggunaan hukum secara kaku akan mengakibatkan hukum tidak efektif dan tidak dapat bekerja dengan baik di tengah masyarakat. Oleh karena itu, menyadari dinamisasi masyarakat yang demikian itu maka hakikat penegakan hukum adalah tidak sekedar digunakannya

hukum secara normatif (apa adanya) di tengah masyarakat dan hukum memberikan kewenangan bagi penegak hukumnya untuk menentukan sendiri hukumnya dengan tidak menyimpang dari kerangka hukum, seperti pemberian wewenang diskresi polisi.

Konsekuensinya, meskipun hukum (kaidah) itu ingin mencapai ide cita-cita yang diidealkan, bagaimanapun ia (hukum) tidak bisa dijadikan tujuan, tetapi merupakan alat untuk mencapai tujuan itu.

Langkah-langkah sebagaimana dikemukakan di atas tentu saja perlu dikembangkan dan dijabarkan dalam kebijakan-kebijakan praktis dalam rangka sosialisasi tugas dan kewenangan kepolisian itu. Bagaimanapun tugas kepolisian tidak lepas dari dinamika masyarakat dan masyarakat merupakan salah satu faktor di dalam proses penegakan hukum.

Menciptakan hubungan yang baik antara polisi dengan masyarakat, pada akhirnya menentukan kualitas penilaian petugas terhadap orang / masyarakat yang dihadapi petugas, sehingga berpengaruh pada pemberian wewenang diskresi polisi itu, seperti sikap-sikap pelaku terhadap petugas, keikutsertaan dalam membantu petugas di dalam menciptakan keamanan dan ketertiban dan sebagainya.

Pada sisi lain, kesan atau penilaian yang baik dari masyarakat terhadap polisi akan memberikan perasaan percaya

diri dalam melaksanakan tugasnya sebagai kewajiban yang harus dilaksanakan secara ikhlas sebagaimana bunyi Tribrata pada butir ketiga yang berbunyi :”*senantiasa melindungi, mengayomi dan melayani masyarakat dengan keikhlasan untuk mewujudkan keamanan dan ketertiban*”. Misal percaya pada tugas yang diemban oleh petugas polisi dalam menciptakan ketertiban dan keamanan secara umum dalam rangka penegakan hukum. Namun rasa percaya itu tidak berarti “pasrah” atau menerima tindakan apapun yang diberikan oleh polisi, tetapi senantiasa mengamati secara kritis dan memberikan kritik yang membangun dalam rangka kinerja kepolisian tersebut. Di sisi lain petugas polisi atau kepolisian sebagai lembaga hendaknya pula mau menerima kritik / masukan-masukan yang membangun dengan kebesaran hati. Perilaku “*give and take*” semacam di atas, tentu saja dapat menciptakan hubungan yang baik antara keduanya. Alhasil polisi akan dengan mudah melaksanakan tugasnya baik dalam rangka *law enforcement* maupun *peace maintenance*.

B.1.2. Alasan Diskresi Polisi

Dalam rangka penegakan hukum pidana di mana kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan yang dilakukan, pada dasarnya merupakan upaya perlindungan masyarakat dan

upaya mencapai kesejahteraan masyarakat. Maka pemberian wewenang untuk mengambil keputusan menurut pendapatnya sendiri atau yang disebut sebagai Diskresi merupakan kelengkapan dari sistem pengaturan oleh hukum itu sendiri. Namun pengambilan keputusan menurut pendapatnya sendiri sebagaimana disebut sebagai diskresi dan sebagai kelengkapan dari sistem pengaturan hukum seharusnya dilakukan dalam kerangka hukum. Meskipun seolah-olah penegak hukum itu melanggar peraturan perundang-undangan dengan melakukan tindakan penyimpangan perkara. Tindakan diskresi polisi yang dilakukan dalam kerangka hukum yang dimaksud adalah bahwa tindakan itu dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dengan alasan yang didasari pada demi kepentingan umum. Karena memang kerangka hukum dilakukannya diskresi adalah dalam rangka melindungi kepentingan umum. Hal ini merupakan implementasi terhadap tujuan peraturan perundang-undangan itu dan lebih luas lagi merupakan refleksi terhadap tujuan kebijakan kriminal.

Pasal 1 butir 7 Bab I Ketentuan Umum Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 menjelaskan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan masyarakat dan / atau kepentingan bangsa dan negara demi terjaminnya keamanan dalam negeri.

Sementara itu Pasal 4 undang-undang tersebut menjelaskan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman dan pelayanan masyarakat serta terbinanya ketentraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Mencermati tujuan kebijakan kriminal yang berupa perlindungan masyarakat dan kesejahteraan masyarakat atau penegakan hukum pidana pada dasarnya berorientasi pada kepentingan umum dan makna kepentingan umum itu sangat abstrak, luas dan tidak dapat dibatasi, maka kepentingan umum tidak dapat dirumuskan secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan. Karena persoalan kepentingan umum sangat erat hubungannya dengan masalah sosial / masyarakat di mana masyarakat itu senantiasa dinamis. Dinamisasi masyarakat akan menentukan kualitas kepentingan umum itu sendiri. Oleh karenanya memahami demi kepentingan umum terletak pada penilaian petugas itu sendiri, sependapat dengan yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo bahwa diskresi merupakan kelengkapan dari sistem pengaturan oleh hukum itu sendiri.⁶⁷⁾

⁶⁷⁾ Satjipto Rahardjo, *op.cit.* hlm.12

Oleh sebab itu penilaian dengan alasan demi kepentingan umum yang dilakukan sebagai dasar pemberian diskresi polisi merupakan tindakan yang bersifat relatif – subyektif.

Relatif artinya bahwa kepentingan umum tidak bisa diukur / dinilai secara kuantitatif, sehingga merupakan dasar patut tidak patut diberi keputusan diskresi.

Subyektif artinya bahwa tindakan diskresi dengan alasan demi kepentingan umum lebih merupakan penilaian subyektif yaitu penilaian pada masing-masing petugas. Sehingga dalam praktek pemberian tindakan diskresi yang dilakukan antara petugas yang satu dengan petugas yang lainya memiliki pemahaman yang berbeda-beda.

Sebagai akibat dari tindakan yang bersifat relatif subyektif tersebut, maka tentu saja sangat sulit untuk mengidentifikasi perbuatan mana yang memang benar-benar merupakan tindakan diskresi dan mana yang merupakan tindakan diskriminatif dengan berkedok pada alasan demi ketertiban, perlindungan, kedamaian, mengutamakan kepentingan umum dan sebagainya. Akibatnya, bukan lagi merupakan tindakan diskresi, tetapi muncul apa yang dinamakan sebagai *abuse of power* atau *detournement de pouvoir*.

Hal di atas bisa saja terjadi, karena memang telah diketahui bahwa di dalam pelaksanaan tugas dan kewajibannya,

polisi memerlukan wewenang dan wewenang itu merupakan tindakan-tindakan polisi yang apabila diperhatikan sangat menyentuh hak-hak asasi. Salah satunya adalah kewenangan melakukan tindakan diskresi polisi, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 16 ayat (1) butir 1, dan ayat (2) UU Nomor 2 Tahun 2002 yang berbunyi :

Pasal 16 (1) L yaitu mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggungjawab.

Pasal 16 (2) yaitu tindakan lain sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf L adalah tindakan penyelidikan dan penyidikan yang dilaksanakan jika memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum;
- b. selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan tindakan tersebut dilakukan;
- c. harus patut, masuk akal dan termasuk lingkungan jabatannya;
- d. pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan yang memaksa; dan
- e. menghormati hak asasi manusia.

Hal yang mendasar untuk menghindari penyalahgunaan kewenangan diskresi adalah tidak saja menanamkan rasa tanggungjawab yang besar terhadap tugas dan kewajibannya itu, tetapi perlu pula dilakukan upaya peningkatan profesionalisme

tanpa dibarengi dengan peningkatan moral / akhlak, menurut penulis tidak menutup kemungkinan untuk dilakukannya penyalahgunaan wewenang / kekuasaan dengan berkedok demi ketertiban, keamanan, kepentingan dan sebagainya.

Hal lain yang juga perlu mendapatkan perhatian adalah peningkatan kesejahteraan petugas sebagai bagian dari kelancaran pelaksanaan tugas kepolisian. Karena faktor ekonomi sebenarnya memberi pengaruh sangat besar terhadap kinerja polisi yang secara langsung ataupun tidak langsung sangat ditentukan pula oleh kesejahteraan petugas itu sendiri. Misal, karena kondisi keuangannya yang menipis, maka *oknum polisi* tidak segan-segan melakukan *pungutan liar* dengan mencari-cari kesalahan seseorang.

Sehubungan dengan itu, selain yang dikemukakan di atas maka setiap tindakan diskresi polisi dapat dimintai pertanggungjawabannya. Karena bagaimanapun tindakan penyalahgunaan kekuasaan, yang dalam hal ini adalah penyalahgunaan wewenang diskresi polisi dapat merugikan pihak lain. Artinya kesalahan yang dilakukannya itu harus dapat dipertanggungjawabkan dan dikenakan hukuman sesuai dengan sistem hukum atau norma yang dilanggar itu.

Di samping itu pula, dalam rangka mempertanggungjawabkan segala tindakan yang dilakukan,

yang dalam hal ini adalah wewenang diskresi polisi, maka perlu dilakukan pengawasan-pengawasan dalam rangka tindakan diskresi yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum atau norma tersebut.

Mengenai pengawasan dari diri anggota polisi sendiri, pengawasan ini sesungguhnya yang paling efektif dan sangat penting. Dia yang melaksanakan dan ia pula yang mengendalikan dirinya. Masalah pengawasan yang berasal dari kesadaran hati nurani ini menyangkut masalah kepribadian anggota polisi itu sendiri yang dilandasi oleh mental / akhlak, penghayatan dan pengamalan kode etik. Kepribadian itu sebenarnya merupakan suatu sistem yang mengandung unsur-unsur nilai mental, kecenderungan, kebutuhan dan bakat.

Pada aspek pengawasan diri anggota polisi ini sangat perlu dan penting dilakukan penanaman dan peningkatan profesionalisasi dan moral / akhlak petugas sebagaimana diutarakan di atas. Karena sebagai alat kontrol terhadap pelaksanaan diskresi polisi, pengawasan oleh diri anggota polisi itu sendiri dipandang lebih efektif ketimbang pengawasan-pengawasan lainnya. Hampir tidak seluruhnya tindakan diskresi polisi dapat ditembus oleh bentuk-bentuk pengawasan selain pengawasan dari diri anggota polisi itu sendiri. Terutama sekali tindakan-tindakan diskresi terhadap kasus-kasus lalu lintas.

Sementara itu, pengawasan dari atasan adalah dilakukan oleh atasan langsung maupun oleh atasan yang tidak langsung. Seperti ketua regu jaga, kepala bagian, kepala subbagian, kadit/kasubdit, kepala unit dan setiap pimpinan atau atasan di semua tingkat atau eselon dan sebagainya.

Kemudian dalam hal pengawasan horisontal adalah pengawasan yang dilakukan oleh instansi samping, terutama oleh kejaksaan dan pengadilan yang masing-masing dilakukan oleh Penuntut Umum dan Ketua Pengadilan Negeri adalah dalam rangka sistem peradilan Pidana dengan maksud agar tidak terjadi kesalahan dalam menerapkan Hukum Acara Pidana.

Bentuk pengawasan horisontal tersebut misalnya :

- Ketika penyidikan akan dimulai, maka penyidik wajib memberitahukan kepada jaksa penuntut umum perihal penyidikan itu. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 109 ayat (1) Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana yang berbunyi :

“Dalam hal penyidik telah mulai melakukan penyidikan suatu peristiwa yang merupakan tindak pidana, penyidik memberitahukan hal itu kepada penuntut umum.”
- Dalam hal penyidik menghentikan penyidikannya, penyidik wajib memberitahukan kepada jaksa penuntut umum sebagaimana diatur dalam Pasal 109 ayat (2) Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana yang berbunyi :

“Dalam hal penyidik menghentikan penyidikan tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana atau penyidikan dihentikan demi hukum, maka penyidik memberitahukan hal itu kepada penuntut umum, tersangka atau keluarganya.”

Pengaturan di atas dimaksudkan agar perkara yang telah disidik oleh polisi diketahui oleh kejaksaan selaku salah satu komponen fungsi dalam sistem peradilan pidana dan dapat memonitor bagaimana proses selanjutnya dan apabila ada tindakan penghentian penyidikan alasan-alasan yang dipergunakan, ataukah dilakukan tindakan diskresi polisi dan berdasarkan alasan apa. Artinya, apabila menurut jaksa, tindakan penghentian penyidikan itu tidak sesuai dengan ketentuan hukum, jaksa dapat melakukan pengawasannya, misal dalam bentuk praperadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 80 Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana.

Keberadaan lembaga praperadilan adalah manifestasi juga dari adanya bentuk pengawasan, yaitu pengawasan pengadilan terhadap penyidik. Termasuk pula di dalamnya adalah pengawasan terhadap tindakan diskresi polisi. Meskipun dasar alasan dilakukannya diskresi itu lebih bersifat relatif. Artinya, mungkin di satu pihak akan mengatakan itu sebagai alasan yang sesuai dengan ketentuan hukum, namun pihak lain mengatakan itu sebagai tidak sesuai dengan ketentuan hukum.

Meskipun sama-sama merupakan tindakan tidak memproses perkara, pada tindakan penghentian penyidikan secara substantif diatur dalam Pasal 109 KUHAP, sehingga ketika ketentuan pasal itu tidak tersentuh, maka tidak mungkin dapat dilakukan penghentian penyidikan. Berbeda halnya dengan tindakan tidak memproses perkara sebagai tindakan diskresi polisi. Dalam Pasal 18 UU Nomor 2 Tahun 2002, berdasarkan alasan kepentingan umum, polisi dalam melakukan tindakan penilaiannya sendiri atau yang disebut diskresi. Sementara itu rumusan kepentingan umum tidak dijumpai dalam undang-undang itu, karena memang pengertian kepentingan umum itu sendiri masih sangat abstrak, luas dan tidak dapat dibatasi, karena menyangkut perikehidupan masyarakat.

Dari segi pengawasan masyarakat atau yang disebut sebagai kontrol sosial, merupakan bentuk-bentuk pengawasan terhadap bekerjanya polisi di lapangan. Seperti laporan-laporan langsung dari masyarakat baik secara lisan maupun secara tertulis, demikian juga aktivitas media massa.

Dengan adanya pengawasan-pengawasan itu dan tanggungjawab positif dan negatif akan dapat meluruskan jalan penggunaan diskresi polisi. Sehingga penyimpangan-penyimpangan penyalahgunaan wewenang akan dapat terkendali

atau dalam lain kata hukum tidak dilanggar oleh penegak hukum itu sendiri.

Sementara itu pengertian kepentingan umum telah didefinisikan sebagaimana terdapat dalam Pasal 1 butir 7 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Karena masalah kepentingan umum sangat erat hubungannya dengan masalah sosial. Dinamika kehidupan masyarakat itu sangat ditentukan oleh faktor-faktor seperti ekonomi, politik, budaya, agama dan sebagainya yang tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat, disamping terdapat pula stratifikasi-stratifikasi dalam masyarakat yang menciptakan dinamika masyarakat itu kian kompleks. Di samping itu pula setiap bidang kehidupan dijumpai peraturan-peraturan hukum. Campur tangan hukum yang kian meluas ke dalam bidang-bidang kehidupan masyarakat itu mengakibatkan bahwa hubungannya dengan masalah-masalah sosial juga menjadi semakin intensif. Keadaan ini menyebabkan bahwa studi terhadap hukum harus memperhatikan pola hubungan antara tertib hukum dengan tertib sosial yang lebih luas.

Pernyataan di atas tidak bisa dihindari karena hukum / norma hukum diciptakan dan diberlakukan untuk tata kehidupan masyarakat. Kehadiran hukum diharapkan mampu memberikan jaminan kenyamanan dalam arti luas pada kehidupan

masyarakat. Sementara pada kehidupan masyarakat dijumpai keanekaragaman kepentingan yang satu sama lain terkadang berbenturan atau tidak sama. Munculnya keanekaragaman kepentingan itu diakibatkan oleh faktor-faktor seperti ekonomi, politik, budaya, agama dan sebagainya. Misal, perbedaan latar belakang ekonomi, yaitu masyarakat “miskin” atau yang berpenghasilan rendah / kurang, akan bertindak semaksimal mungkin agar kebutuhannya terpenuhi yang tentu saja berbeda dengan lapisan masyarakat yang penghasilannya di atas kecukupan / lebih. Contoh yang sederhana di atas berakibat pada perbedaan kepentingan. Belum lagi alasan-alasan yang berlatar belakang kepentingan politik, budaya, agama dan sebagainya sebagai landasan berpijak dalam melakukan kebijakannya, sehingga jauh ke depan kehidupan masyarakat nampak dinamis dan dinamika masyarakat tersebut semakin lebih kompleks.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia sebenarnya secara substantif memahami akan dinamika masyarakat yang dihadapinya. Secara substantif pada UU Nomor 2 Tahun 2002 tersebut berusaha agar ia dapat hidup di dalam masyarakat yang sarat akan kepentingan-kepentingan yang berbeda itu, seperti yang tercantum dalam Konsideran UU Nomor 2 Tahun 2002

yang menyebutkan bahwa pertimbangan ditetapkan peraturan itu adalah:

- bahwa keamanan dalam negeri merupakan syarat utama mendukung terwujudnya masyarakat madani yang adil, makmur dan beradab berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945
- bahwa pemeliharaan keamanan dalam negeri melalui upaya penyelenggaraan fungsi kepolisian yang meliputi pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat dilakukan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia selaku alat negara yang dibantu oleh masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.”

Pasal 1 butir 7 UU Nomor 2 Tahun 2002 berbunyi :

Kepentingan umum adalah kepentingan masyarakat dan / atau kepentingan bangsa dan negara demi terjaminnya keamanan dalam negeri.

Kepentingan umum yang dimaksud adalah kepentingan bersama atau kepentingan orang banyak yang murni yang disepakati tanpa dilandasi oleh kepentingan pribadi atau golongan / kelompok. Kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 2 tahun 2002 di atas tentu saja

adalah tercapainya ketertiban dan keamanan dalam masyarakat. Ukuran kepentingan bersama atau orang banyak dan pada bagian mana itu kepentingan golongan dan bukan kepentingan golongan adalah suatu penilaian yang relatif dan tidak bisa diukur secara kuantitatif.

Menyikapi keluwesan hukum agar dapat berlaku dan bekerja efektif di masyarakat dan menyadari akan pelayanan kepentingan umum itu sebagaimana dalam Penjelasan UU Nomor 2 Tahun 2002 yang menjelaskan bahwa :

“Perkembangan kemajuan masyarakat yang cukup pesat seiring dengan merebaknya fenomena hukum, hak asasi manusia, globalisasi, demokratisasi, desentralisasi, transparansi dan akuntabilitas telah melahirkan berbagai paradigma baru dalam melihat tujuan, tugas, fungsi, dan wewenang dan tanggungjawab kepolisian negara Republik Indonesia yang selanjutnya menyebabkan pula tumbuhnya berbagai tuntutan dan harapan masyarakat terhadap pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia yang makin meningkat dan lebih berorientasi kepada masyarakat yang dilayaninya.

Undang-undang telah didasarkan kepada paradigma baru, sehingga diharapkan dapat lebih mementapkan kedudukan dan peranan serta pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai bagian integral dari reformasi menyeluruh segenap tatanan kehidupan bangsa dan negara dalam mewujudkan masyarakat madani yang adil, makmur dan beradab berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Sesuai dengan Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan kedua, Ketetapan MPR RI No. VI/MPR/2002 dan Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2002 , keamanan dalam negeri dirumuskan sebagai format tujuan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan secara konsistensi dinyatakan dalam perincian tugas pokok, yaitu memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta melindungi, mengayomi dan melayani masyarakat. Namundlm penyelenggaraan fungsi kepolisian, Kepolisian Negara Republik Indonesia secara fungsional dibantu oleh kepolisian khusus,

penyidik pegawai negeri sipil dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa melalui pengembangan asas subsidiaritas dan asas partisipasi.

Namun tindakan pencegahan tetap diutamakan melalui pengembangan asas preventif dan asas kewajiban umum kepolisian, yaitu memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat. Dalam hal ini setiap pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia memiliki kewenangan diskresi, yaitu kewenangan untuk bertindak demi kepentingan umum berdasarkan penilaian sendiri.

Oleh karena itu, undang-undang ini mengatur pula pembinaan profesi dan kode etik profesi agar tindakan pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat dipertanggungjawabkan baik secara hukum, mora maupun secara teknik profesi dan terutama hak asasi manusia."

Maka bagaimanapun hukum itu mengatur segi-segi kehidupan masyarakat namun tidak seluruh perilaku kehidupan masyarakat tersebut dapat dirumuskan secara rinci dalam peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu agar hukum itu tegak dan efektif dalam masyarakat, dibutuhkan komponen struktur sebagai komponen penggerak dan komponen fungsi penegakan hukum agar hukum itu dapat hidup dalam masyarakat.

Dalam kaitannya dengan tugas dan kewajiban polisi. Undang-undang RI Nomor 2 Tahun 2002 pun telah memberikan kewenangan kepada polisi untuk melakukan tindakan dan penilaian sendiri yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum atau yang lazim disebut DISKRESI POLISI, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2002 yang berbunyi :

Untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri.

Hal yang mendasar pada aspek struktur ini terletak pada tingginya nilai moral / akhlak yang ada pada penegak hukum atau polisi, sehingga pemahaman makna “kepentingan umum” itu tidak “dicemari” oleh motif kepentingan individu atau golongan. Di samping pula peningkatan profesionalisasi penegak hukum. Hal lain yang juga tidak kalah penting adalah pengawasan yang dilakukan oleh faktor dari luar diri penegak hukum itu seperti masyarakat, hukum, dan atasannya.

B.1.3. Landasan Hukum Faktor-faktor Diskresi Polisi

Penegakan hukum dalam proses sebenarnya adalah penerapan diskresi yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah-kaidah, akan tetapi memiliki unsur penilaian pribadi. Oleh karena itu dapatlah dikatakan bahwa penegakan hukum bukanlah semata-mata pelaksanaan perundang-undangan. Artinya perlu pula diberi keleluasaan bagi penegak hukum untuk menciptakan hukumnya sendiri atau dalam istilah ilmunya diskresi. Misal kewenangan diskresi yang diberikan kepada polisi di dalam melaksanakan tugasnya sebagai penegak hukum sekaligus pencipta keamanan dan perlindungan sosial.

Sesungguhnya penegakan hukum itu suatu usaha, kegiatan atau pekerjaan agar hukum itu tegak dan kedamaian tercipta. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka harus ada suatu penyesuaian antara nilai atau kaidah dengan pola perilaku nyata yang dihadapi petugas polisi dan ini adalah pekerjaan polisi.

Bahwa upaya penegakan hukum tersebut adalah proses mengkonkritkan hukum yang abstrak (*law in abstracto*) menjadi hukum yang konkrit (*law in concreto*), artinya peraturan perundang-undangan itu tidak banyak arti kalau tidak diaplikasikan secara nyata oleh petugas.

Oleh karena itu, ketika dalam pelaksanaan hukum itu banyak sekali dilakukan diskresi, maka faktor-faktor yang dapat mempengaruhi pemberian diskresi polisi itu identik dengan faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, sebagaimana dikemukakan oleh Lawrence M. Friedmann dan Soerjono Soekanto.

A. Faktor Hukum

Faktor hukum adalah persoalan tentang peraturan hukum positifnya yang akan diterapkan di apangan yang berkaitan dengan tuntutan atau kepentingan tugas atau pengembangan kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, dalam kaitannya dengan kewenangan pemberian diskresi ini,

terjadi karena adanya kesenjangan antara keinginan peraturan hukum positif yang berlaku dengan tuntutan atas kepentingan tugas atau pemberian kehidupan masyarakat. Kesenjangan itu terjadi, karena hukum bersifat statis dan tidak mungkin dapat merumuskan serta mengatur secara rinci segala perilaku kehidupan masyarakat yang dinamis ke dalam suatu peraturan hukum tertulis.

Seperti tindakan polisi yang menasihati si pelajar yang melakukan perkelahian dengan pelajar lain yang mungkin juga atas pertimbangan yang menurut polisi bahwa tindak pidana itu dianggap tidak begitu serius atau tergolong ringan, seperti alasan karena ia pelajar, perkelahian tidak membawa korban baik salah satu di antara pelaku maupun pihak lain, atau alasan kepentingan umum tidak begitu terganggu dan sebagainya adalah di antara alternatif dari berbagai macam pertimbangan yang diyakini oleh anggota polisi itu. Pertimbangan yang menimbulkan tindakan yang diyakini itu jelas dipengaruhi oleh situasi yang senyatanya yang dihadapi secara nyata oleh polisi itu di lapangan. Oleh karena itu diskresi yang dilakukan oleh polisi adalah terhadap masalah yang dihadapi secara nyata oleh polisi itu di lapangan. Oleh karena itu diskresi yang dilakukan oleh polisi adalah terhadap masalah yang dihadapi secara nyata

berdasar atas keyakinan, kebenaran dan pertimbangan-pertimbangan pribadinya yang terbaik pada saat itu.

Atas dasar pemikiran di atas, maka penanganannya dapat diselesaikan oleh petugas menurut hukum setempat yang dipandang lebih efektif dan dirasakan keadilannya oleh masyarakat itu. Hukum setempat dimaksud adalah norma-norma yang dibangun dari nilai-nilai yang muncul dan berkembang dalam masyarakat seperti nilai kekeluargaan, kegotongroyongan, kesopanan, kebersamaan, tingginya nilai agama yang diyakini masyarakat, latar belakang kehidupan ekonomi masyarakat, latar belakang pendidikan masyarakat, latar belakang pendidikan masyarakat dan sebagainya. Meski pun secara umum, nilai-nilai yang disebutkan di atas dimiliki oleh masyarakat Indonesia, namun secara khusus kualitas dan aplikasinya dimungkinkan berbeda antara daerah yang satu dengan lainnya, seperti di Jakarta, di Surabaya, di Medan, di Semarang, di Jayapura, di Aceh, di Ambon dan sebagainya. Perbedaan ini tentu saja berpengaruh pada kualitas tindakan diskresi, di samping tindakan diskresi itu sendiri bersifat relatif, karena merupakan penilaian subyektif oleh petugas kepolisian.

Yang jelas peraturan yang dilanggar tersebut dianggap ringan oleh petugas baik dalam hal kadar kejahatannya atau

obyek kejahatannya maupun pelaku kejahatannya sehingga dirasakan tidak langsung merugikan orang banyak atau kepentingan umum. Tindakan diskresi tersebut tidaklah berarti bahwa polisi bermaksud tidak melaksanakan peraturan yang mengatur tentang perbuatan tersebut, namun dengan melihat latar belakang pelaku dan kondisi-kondisi yang mempengaruhi pelanggaran tersebut, sehingga menurutnya dirasakan tidak tepat bila perkara itu diproses.

Peraturan hukum memang memberi kewenangan petugas polisi untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu atau yang disebut sebagai tindakan diskresi.

Dalam hubungannya dengan faktor hukum yang mempengaruhi tindakan diskresi polisi, dalam praktek penegakan hukum, polisi tidak mungkin bertindak kaku, karena *pertama*, tidak ada perundang-undangan yang demikian lengkapnya, sehingga dapat mengatur semua perilaku manusia. *Kedua*, adanya hambatan-hambatan untuk menyesuaikan perundang-undangan dengan perkembangan-perkembangan di dalam masyarakat sehingga menimbulkan ketidakpastian. *Ketiga*, kurangnya biaya untuk menerapkan perundang-undangan sebagaimana yang dikehendaki oleh pembuat undang-undang. *Keempat*, adanya kasus-kasus individual yang memerlukan penanganan secara khusus.

Oleh karena itu, berdasarkan pertimbangan bahwa pemeliharaan keamanan dan ketertiban dengan melalui penyelenggaraan fungsi kepastian yang meliputi pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat, Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia Pasal 18 ayat (1) menyebutkan bahwa :

“Untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri”.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka diskresi itu terjadi karena disebabkan oleh : *Pertama*, peraturan yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan dan pembangunan bangsa dan bangsa, seperti proses dekriminalisasi terhadap ketentuan Pasal 283 KUHP yaitu larangan mempropagandakan penggunaan alat kontrasepsi. Pasal 534 KUHP yang melarang adanya usaha mencegah kehamilan. Sehubungan dengan itu maka polisi akan mengenyampingkan pelanggaran terhadap pasal-pasal tersebut, waktu pun pasal-pasal itu secara legal masih diberlakukan. *Kedua*, peraturan hukum formal itu dapat diselesaikan oleh petugas polisi menurut hukum setempat yang dipandang lebih efektif dan dirasakan keadilannya oleh masyarakat di tempat itu. *Ketiga*, dapat terjadi karena peraturan

yang dilanggar tidak terlalu serius dianggap ringan dan tidak langsung merugikan orang banyak atau kepentingan nusa dan bangsa.

Di samping para penyidik memperhatikan subyek para pelakunya dalam rangka pembinaan, maka perkara-perkara pidana yang relatif ringan dalam arti nilai materi / barang yang menjadi obyek kejahatan atau kadar kejahatan itu dianggap kurang begitu berarti, seperti ketentuan Pasal 364, 379, 384, 407 ayat 1 KUHP umpamanya. *Keempat*, peraturan-peraturan hukum yang memberi kewenangan diskresi sebagaimana dalam Pasal 18 UURI Nomor 2 Tahun 2002.

Hal-hal di atas bukan berarti bahwa petugas polisi menghapus pasal-pasal hukum yang masih berlaku itu, tetapi terutama dengan melihat latar belakang pelaku, situasi dan kondisi yang mempengaruhi pelanggaran-pelanggaran itu, sehingga kurang tepat apabila perkara itu diproses selanjutnya.

Oleh karenanya, petugas polisi dalam hal ini boleh melakukan atau tidak melakukan tindakan tergantung pada situasinya. Misalnya polisi dapat menahan seseorang atas dasar ketentuan hukum Pasal 21 ayat (1) Kitab Undang-undang Acara Pidana. Tetapi ia tidak menahannya, mungkin

atas pertimbangan bahwa terdakwa dapat dipercaya dan ia tidak akan melakukan tindakan pidana lagi dan sebagainya.

Penilaian ini sudah tentu tergantung dari hasil analisis petugas polisi itu sendiri. Dengan demikian kewenangan pemberian diskresi polisi dapat dipengaruhi oleh pemikiran petugas terhadap faktor hukumnya.

Sehubungan dengan faktor hukum yang mempengaruhi petugas di dalam pemberian diskresi ini ternyata di dalam praktek penegakan hukum, petugas tidak mungkin harus bertindak kaku di dalam menegakan hukum dan diskresi diperlukan sebagai pelengkap asas legalitas, yaitu asas hukum yang menyatakan bahwa setiap tindakan perbuatan administrasi negara harus berdasarkan ketentuan undang-undang.

Keadaan kenyataan hukum yang demikian itu, faktor hukum tersebut dapat mempengaruhi pemberian diskresi polisi itu.

B. Faktor Polisi.

Makna penegak hukum adalah luas sekali, karena mencakup mereka-mereka yang secara langsung atau pun tidak langsung bergelut di bidang penegakan hukum.

Salah satunya adalah penegak hukum polisi yang secara langsung berkecimpung dalam bidang penegakan hukum yang tidak hanya mencakup *law enforcement*, akan tetapi juga *peace maintenance*.

Menurut Soerjono Soekanto :

“Secara sosiologi setiap penegak hukum tersebut mempunyai kedudukan (status) dan peranan (role). Kedudukan (sosial) merupakan posisi tertentu di dalam struktur kemasyarakatan, yang mungkin tinggi, sedang-sedang saja atau rendah. Kedudukan tersebut sebenarnya merupakan suatu wadah, yang isinya adalah hak-hak dan kewajiban-kewajiban tertentu. Hak-hak dan kewajiban-kewajiban tadi merupakan peranan atau role. Maka seseorang yang mempunyai kedudukan tertentu, lazimnya dinamakan pemegang peranan (role occupant). Suatu hak sebenarnya hak sebenarnya merupakan wewenang untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan kewajiban adalah beban atau tugas.”⁶⁸⁾

Dalam kaitan dengan penegakan hukum, peran ideal yang seharusnya adalah peran yang memang dikehendaki dan diharapkan oleh hukum atau undang-undang. Sedangkan peran yang dianggap oleh diri sendiri dan yang sebenarnya dilakukan adalah peran yang telah mempertimbangkan antara kehendak undang-undang dengan realita-realita, maka penegak hukum harus menentukan dengan kemampuan diri sendiri berdasarkan kenyataan yang dihadapi. Peran aktual adalah peran yang dilakukan di dalam kenyataan dan diputus

⁶⁸⁾ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. (Jakarta : Rajawali, 1983) hlm.10-11

oleh pertimbangan penegak hukum itu sendiri. Dengan begitu dapat dilihat bahwa tindakan penegak hukum yang harus mengambil keputusan sendiri itu membutuhkan kemampuan intelektual dan analisis yang tinggi antara hukum / undang-undang situasi moral / etika dan tujuan yang dikehendaki oleh petugas

Sesungguhnya petugas polisi itu sendiri berkedudukan yang bersegi banyak dalam dirinya, seperti kedudukannya sebagai bapak, teman dan sebagainya yang sudah tentu kedudukan yang banyak itu akan memiliki peran yang berbeda dengan kedudukannya sebagai petugas itu sendiri. Hal-hal demikian akan memberi pengaruh setiap sikap dan tindakan di dalam menggunakan wewenang diskresinya. Kedudukan-kedudukan itu mempunyai pengaruh yang positif, misal penampilan sebagai pimpinan, pendidik yang suka akan timbang rasa terhadap masyarakat yang dilayani. Namun perlu diketahui pula bahwa, pada saat-saat tertentu pula sikap dan tindakan polisi itu dapat berubah menjadi keras yaitu pada saat ia menghadapi ancaman yang sangat membahayakan jiwa, badan, harta dan kehormatan diri dan atau warga masyarakat yang harus dilindunginya. Selaku jagoan atau penembak jitu, misal dalam menghadapi

keadaan yang demikian bahkan ia dapat menggunakan senjatanya.

Ditinjau dari aspek penilaian petugas, maka ia akan mengukur atau mempertimbangkan tindak pidana itu, seperti:

Pertama, sampai sejauh mana kadar hukum yang dilanggar itu.

Kedua, bagaimana kebijakan kriminalnya, misal kebijakan dengan mengutamakan tindakan preventif dimana dalam usaha penanggulangan kejahatan polisi harus bersikap tegas terhadap kejahatan yang berkadar tinggi dan meresahkan, sehingga polisi, tidak akan memberikan diskresi atau mengenyampingkan perkara itu, contoh pembunuhan, penganiayaan berat, perampokan dan sebagainya.

Ketiga, ditinjau dari segi pelaku, misal di antaranya sampai seberapa besar sikap-sikap atau rasa hormat pelanggar hukum itu terhadap petugas. Sikap ramah, menghormati, tidak keras kepala, jujur, mohon maaf atas kekeliruannya yang tidak disengaja dan sebagaimana tentu saja akan mempengaruhi petugas di dalam menentukan pemberian wewenang diskresi itu.

Keempat, polisi sebagai penegak kamtibmas akan selalu memikirkan sesuatu atau pun dari segi pertimbangan keamanan Potensi yang mengancam keamanan akan

mempengaruhi penentuan pemberian diskresi atau tidak. Risiko keamanan dan ketertiban akan selalu diperhitungkan dalam setiap keadaan, baik keamanan dirinya, orang lain atau masyarakat. Sebagai contoh dalam kedudukannya sebagai jagoan atau penembak jitu, penggunaan senjata adalah suatu hal yang tak dapat dihindari apabila menghadapi ancaman yang sangat serius yang membahayakan jiwa dirinya atau orang lain, dan penggunaan kekerasan oleh polisi tersebut hanya untuk melumpuhkan agar lawan menjadi tidak berdaya. Sedangkan derajat kekerasan yang diberikan ini pun seharusnya seimbang dengan ancaman kekerasan yang dihadapi.

Oleh karena itu, terjadinya diskresi polisi itu dipengaruhi oleh penilaian petugas dan penilaian ini dipengaruhi oleh situasi di lapangan yang kompleks tersebut.

C. Faktor Fasilitas.

Faktor fasilitas sesungguhnya merupakan faktor pelengkap terhadap faktor manusianya sebagai faktor penentu dalam penegakan hukum.

Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar. Sarana atau fasilitas tersebut antara lain mencakup tenaga

manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup dan seterusnya.

Oleh karena itu, sarana atau fasilitas mempunyai peranan yang sangat penting di dalam penegak hukum menyerasikan peranan yang seharusnya (menurut undang-undang) dengan peranan aktual.

Jadi unsur-unsur yang melekat pada polisi dan yang mempengaruhi di dalam pelaksanaan tugasnya antara lain adalah pendidikan dan keterampilan profesional, peralatan dan organisasi.

Unsur pendidikan akan menentukan kualitas diskresi demikian juga unsur keterampilan profesional. Seorang petugas polisi yang berpangkat rendah dengan bekal pendidikan yang hanya sampai di tingkat sekolah dasar dan pengetahuan kepolisiannya sangat terbatas akan berakibat tidak mampu untuk menganalisis masalah sosial, tentu saja akan sulit mengembangkan makna diskresi atau malah mungkin ia tidak mampu dan tidak mengetahui hal yang harus dikerjakan pada saat menghadapi persoalan atau kasus. Pada hal banyak sekali perkara yang bisa diberikan diskresi itu oleh polisi di lapangan, terutama yang bersifat pelayanan umum. Karena polisi yang melayani masyarakat secara langsung.

Petugas yang berkualitas, terutama dalam hal kemampuan profesionalnya, akan bertindak tegas di dalam memutuskan sesuatu, karena ia mengerti apa yang seharusnya dikerjakan atau tindakan apa yang sepatutnya dilakukan. Untuk itu sarana pendidikan yang dimiliki pun perlu memadai. Di samping itu pula, unsur dana atau biaya sangat mempengaruhi pemberian diskresi. Karena dengan dana ini polisi dapat melengkapi peralatan dan pembinaan organisasi dengan baik.

Biaya untuk menyelesaikan perkara-perkara kecil atau ringan saja sering memerlukan biaya yang tidak sedikit, apalagi dalam menangani perkara-perkara yang besar dan lebih rumit. Indeks biaya yang ditentukan itu tentu saja disesuaikan dengan dana kepolisian yang sangat terbatas. Sehingga apabila setiap perkara yang ringan sekali pun selalu harus diproses, anggaran kepolisian bisa jadi tidak mencukupi. Karena itu perlu adanya skala prioritas atau selektivitas tanpa harus mengurangi makna kebijakan sosial. Dana bukan berarti pula bahwa tindakan diskresi akan selalu diada-adakan untuk mengurangi pengeluaran terhadap dana yang tersedia.

Oleh karenanya, situasi dana atau fasilitas yang dimiliki akan mempengaruhi juga pemberian diskresi polisi dan selektivitas dari penegakan hukum.

Unsur peralatan yang akan menentukan juga proses bekerjanya hukum di lapangan misal sarana mobilitas, transportasi, telekomunikasi dan sebagainya, disamping organisasi kepolisian sebagai wadah / institusi yang mengorganisasikan kinerja polisi.

D. Faktor Organisasi / Institusi

Unsur organisasi/Institusi pun merupakan salah satu faktor di dalam penegakan hukum oleh polisi. Kepolisian sebagai institusi dan lembaga penegakan hukum jelas merupakan lembaga yang bertujuan tidak semata-mata penegakan hukum yang bekerja dalam proses peradilan pidana, tetapi juga memberikan pengayoman, pembinaan, perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat. Terlebih lagi, sejak Kepolisian Negara Republik Indonesia lepas dari unsur TNI berdasarkan Ketetapan MPR RI Nomor VI dan VII/MPR/2000 yang dalam tugasnya lebih terpusat kepada keamanan masyarakat yang secara birokrasi berada dibawah Departemen Dalam Negeri dan TNI lebih terpusat pada pertahanan negara yang secara birokrasi di bawah Departemen Pertahanan. Meski pun dalam praktek antara pertahanan negara dan keamanan masyarakat sulit dan tidak bisa dipisahkan. Misal ketika TNI dan POLRI bersama-sama

menumpas Gerakan separatis GAM (Gerakan Aceh Merdeka) di Nanggroe Aceh Darusalam.

Dalam pemisahan seperti itu, maka diharapkan polisi lebih leluasa menciptakan dirinya sebagai polisi sipil. Artinya menjadi polisi sipil itu juga dapat dikatakan menjadi polisi yang menjalankan tugasnya tidak sekedar memaksa dan menggunakan kekerasan, melainkan kesediaannya mendengarkan dan mencari tahu hakikat penderitaan manusia. Dan sudah saatnya polisi mengubah dirinya dari yang selama ini selalu diidentikkan dengan kekerasan dan menakutkan menuju figur yang senantiasa lembut, ramah, bersahabat namun tetap menunjung tinggi kedisiplinannya sebagai penegak hukum. Hal ini seiring dengan yang pendapat Satjipto Rahardjo yang mengatakan bahwa “ Sejarah Kepolisian dan perpolisian di dunia bergerak dari penggunaan kekerasan telanjang (*brute force*) kepada cara-cara perpolisian yang berkemanusiaan (*humance policing*) “⁶⁹⁾

E. Faktor Masyarakat.

Faktor masyarakat sebagai salah satu faktor yang mempengaruhi tindakan diskresi, dalam hal ini adalah pengaruh situasi orang lain, kelompok orang atau

⁶⁹⁾ Satjipto Rahardjo, Polisi Sipil dalam Perubahan Sosial di Indonesia (Jakarta : Penerbit Buku Kompas, 2002) hlm.56

masyarakat menurut anggapan atau penilaian petugas dalam penegakan hukum, khususnya dalam rangka pemberian atau penggunaan wewenang diskresi. Karena sesungguhnya di dalam membicarakan persoalan diskresi ini titik sentralnya adalah pendapat atau keyakinan si petugas terhadap permasalahan yang dihadapi oleh petugas itu sendiri. Kalau petugas menganggap masyarakat yang dihadapi adalah warga negara yang harus dilindungi, diayomi, dibina, dilayani dan sebagainya, maka kecenderungan pemberian wewenang diskresi akan lebih besar. Karena petugas sadar bahwa tugasnya bukan semata-mata meninndak, tetapi polisi dapat menasihati. Polisi tidak harus menindak dalam proses sistem peradilan pidana, ia dapat memaafkan. Namun sebaliknya bahwa apabila polisi menganggap masyarakat itu sebagai lawan, begitu pula masyarakat menganggap polisi. Sebagai musuh sehingga hubungannya menjadi tidak baik, maka pemberian wewenang diskresi relastif lebih kecil.

Anggapan – anggapan polisi terhadap adanya lapisan-lapisan sosial, juga mempengaruhi pemberian wewenang diskresi ini. Misal, seorang perwira TNI atau pun perwira polisi yang berpakaian preman / sipil yang mengendarai mobil dan lupa membawa SIM (Surat Izin Mengemudi) atau STNK (Surat Tanda Nomor Kendaran) atau kedapatan

melanggar peraturan lainnya. Jika diketahui oleh petugas perihak identitas si perwira, kecenderungan pemberian wewenang diskresi lebih besar ketimbang harus menindak atas pelanggaran yang dilakukan. Tidak dilakukannya tindakan dengan memproses dalam sistem peradilan pidana membuktikan bahwa pengaruh terhadap golongan masyarakat tertentu yang pada kenyataannya pun lebih banyak mempengaruhi pelaksanaan hukum termasuk pemberian diskresi.

Seperti halnya di negara-negara lain seperti Amerika, tindakan-tindakan seperti di atas pun pernah terjadi dan sering terjadi, seperti perlakuan hukum terhadap orang negro dengan penduduk berkulit putih. Berdasarkan data sensus, penduduk berkulit putih di Amerika merupakan penduduk mayoritas ketimbang orang – orang negro yang merupakan pendudukan minoritas. Tetapi data statisik yang dijumpai di penjara-penjara di Amerika serikat, orang-orang negro merupakan penghuni mayoritas ketimbang orang berkulit putih. Hal di atas merupakan diskriminasi sosial terhadap sikap penegak hukum terhadap mereka.

Di sini polisi kurang atau tidak memerankan dirinya sebagai Bapak, pendidik, pembina, tetapi lebih berperan sebagai penegak tata hukum yang harus diaplikasikan sesuai

dengan peraturan perundang-undangan yang dimaksud tanpa memperhatikan aspek-aspek sosial lainnya.

F. Faktor Kebudayaan.

Kebudayaan adalah salah satu unsur dari sistem hukum dan merupakan salah satu faktor dalam memahami sistem dan bekerjanya hukum, di mana dalam kebudayaan itu dijumpai pasangan-pasangan nilai-nilai, seperti antara nilai ketertiban dengan nilai ketentraman dan sebagainya sebagaimana pendapat Soerjono Soekanto.

Menurut Soerjono Soekanto :

“Kebudayaan merupakan pasangan yang mencerminkan dua keadaan ekstrim yang harus diserasikan. Pasangan nilai itu adalah :

- a. Nilai ketertiban dan nilai ketentraman.
- b. Nilai jasmaniah / kebendaan dan nilai rohaniah / keakhlakan.
- c. Nilai kelanggengan / konservatisme dan nilai kebaruan / inovatisme.⁷⁰

Oleh karena itu antara nilai-nilai itu, petugas harus dapat menyerasikan di mana nilai ketertiban lebih menekankan pada kepentingan umum, sementara nilai ketentraman lebih menekankan pada kepentingan individu / perseorangan, begitu pun seterusnya. Yang jelas kedua kepentingan tersebut harus diperhatikan oleh petugas polisi.

Dengan tidak mengurangi peran hukum nasional,

⁷⁰) Soerjono Soekanto, *Op.cit.*, hlm 46

kalau memang suatu perkara dapat diselesaikan melalui tindakan-tindakan yang lebih efektif dan efisien, mengapa harus dipaksakan oleh polisi melalui yuridis formal terhadap perkara itu. Seperti masyarakat di Irian Jaya, suatu perbuatan zina dapat diselesaikan dengan adil bagi perasaan rakyat bila korban ditebus atau didenda dengan sejumlah hewan babi melalui kepala suku adalah lebih tepat.

Di sini petugas tidak perlu mempertentangkan nilai-nilai adat dengan hukum positif, tetapi dengan kebijaksanaanlah ia menyelesaikannya. Dengan cara seperti ini nilai-nilai budaya itu mempengaruhi pejabat di dalam menentukan kebijakannya, dalam hal ini adalah diskresi polisi.

B.2. Kebijakan-kebijakan atau Usaha-usaha dalam Rangka Menciptakan Diskresi Polisi yang Berkualitas.

Dalam hubungannya dengan menciptakan tindakan diskresi polisi kepolisian negara Republik Indonesia yang berkualitas sangat ditentukan oleh kemahiran petugas di dalam setiap kali memahami persoalan-persoalan di dalam masyarakat. Artinya mengingat keleluasaan bertindak atau diskresi yang dimiliki polisi itu sangat luas, terutama di dalam menilai suatu perkara.

Pemberian diskresi polisi itu sebenarnya bukan masalah yang sederhana dan mudah, terkadang timbul konflik kepentingan antara hukum dengan masyarakat. Oleh karena itu dituntut tidak hanya pertimbangan pengabdian dan kewajiban untuk segera menyelesaikannya tetapi diperlukan dukungan intelektual bagi polisi itu agar hasilnya benar-benar efektif dan efisien. Polisi harus mampu memilih keputusan yang terbaik di antara alternatif itu. Apabila harapan tersebut terpenuhi apa yang diputuskan di lapangan diharapkan pula merupakan manifestasi polisi sebagai penegak hukum, bapak, teman, pengabdian, pelayan masyarakat dan sebagainya. Maka untuk menciptakan polisi yang berkualitas itu, ia harus memiliki persyaratan-persyaratan intelektual atau kecerdasan yang memadai serta harus memiliki jiwa juang atau pejuang profesional yang tangguh. Usaha menuju ke arah tersebut telah dimulai beberapa tahun lalu dengan program rekrutmen

anggota polisi negara Republik Indonesia baru berpangkat bintara dengan kriteria lulusan SMA sederajat.

Kebijakan tersebut sebenarnya ciri-ciri yang perlu dimiliki oleh petugas antara lain segi kecerdasan fisik dan kepribadian. Dengan kecerdasan yang tinggi akan memberi pengaruh bagi polisi dalam menganalisis segala persoalan yang terjadi di masyarakat. Faktor kecerdasan ini merupakan modal dasar yang harus dimiliki oleh setiap petugas polisi apalagi ia sebagai komponen penegak hukum yang langsung berhadapan dengan masyarakat dan persoalan masyarakat. Adapun pengertian kecerdasan dimaksud seperti :

1. Kemampuan daya analisis dan daya sintetis yang cukup tajam untuk mengamati dan memecahkan masalah dengan cepat dan tepat.
2. Kemampuan daya pemahaman sosial peka dan cepat bereaksi terhadap kondisi sosial di lingkungannya.
3. Kemampuan daya imajinasi dan kreativitas sehingga tidak terpaku pada kaidah-kaidah yang baku secara kaku

Sedangkan syarat fisik atau sikap kerja, yaitu :

1. Ketekunan
2. Daya tahan fisik dan psikis yang tangguh
3. Disiplin
4. Solidaritas sesama rekan sejawat.
5. Dapat dipercaya, jujur, taat

Mengenai persyaratan kepribadian, yaitu:

1. Percaya diri
2. Kemampuan mengambil keputusan
3. Kemampuan persuasi atau meyakinkan orang lain
4. Loyalitas, setia kepada kesatuan dan atasan
5. Setia kepada peraturan yang berlaku
6. Memiliki motivasi yang tinggi
7. Jiwa kepemimpinan

Namun terlepas dari keadaan sesungguhnya polisi itu dengan tuntutan persyaratan yang diharapkan, polisi di dalam memberikan diskresi polisi harus benar-benar proporsional, agar sedapat mungkin profil polisi bisa menjadi polisi sipil dan pengharapan Skolnick bisa terealisasi dan terhindar dari penyalahgunaan wewenang seperti korupsi, diskriminasi, angker / menakutkan dan tindakan-tindakan tidak adil. Penanaman jiwa semacam itu tidak selalu serta merta muncul pada hati nurani setiap anggota polisi. Karena tugas kepolisian tersebut juga merupakan profesi, maka segala tindakannya tidak lepas dari kode etik profesinya. Melihat keberadaan Kode Etik Kepolisian Negara RI yang dikembangkan dan dituangkan dalam UU Nomor 2 Tahun 2002 tersebut, nampaknya ada indikasi pula hendak menciptakan figur polisi yang senantiasa dekat dengan masyarakat. Kedekatan polisi dengan masyarakat ini tentu saja ia harus melepaskan profil dirinya yang diidentikkan dengan kekerasan, menakutkan dan sebagainya menjadi

polisi yang mengayomi, bapak dan mitra masyarakat, atau dalam istilah ilmunya disebut polisi sipil.

Oleh karena itu polisi dalam melaksanakan tugas dan wewenang tersebut hendaknya memperhatikan Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia Pasal 31, 32, 33, 34 menyebutkan bahwa :

- Pasal 31 : Pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewengangnya memiliki kemampuan profesi.
- Pasal 32 : (1) Pembinaan kemampuan profesi Pejabat Kepolisian Negara republik Indonesia diselenggarakan melalui pembinaan etika profesi dan pengembangan pengetahuan serta pengalamannya di bidang teknis kepolisian melalui pendidikan, pelatihan dan penugasan secara berjenjang dan berlanjut.
- (2) Pembinaan kemampuan profesi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Keputusan Kapolri.
- Pasal 33 : Guna menunjang pembinaan profesi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 dilakukan pengkajian, penelitian serta pengembangan ilmu dan teknologi Kepolisian.
- Pasal 34 : (1) Sikap dan prilaku pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia terikat pada Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- (2) Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menjadi pedoman bagi pengemban fungsi kep lainnya dalam melaksanakan tugas sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di lingkungannya.

(3) Ketentuan mengenai Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia diatur dengan Keputusan Kapolri

Bahwa pembinaan kemampuan profesi anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dilaksanakan melalui pembinaan etika profesi dan pengembangan pengetahuan serta pengalaman penugasan secara berjenjang, berlanjut dan terpadu. Peningkatan dan pengembangan pengetahuan dapat dilaksanakan melalui pendidikan dan pelatihan, baik didalam maupun diluar lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Di lembaga pendidikan di dalam atau di luar negeri serta berbagai bentuk pelatihan lainnya sepanjang untuk meningkatkan profesionalisme. Sedangkan pengalaman maksudnya adalah meliputi jenjang penugasan yang diarahkan untuk memantapkan kemampuan dan prestasi. Tuntutan pelaksanaan tugas serta pembinaan kemampuan profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia mengharuskan adanya lembaga pendidikan tinggi kepolisian yang menyelenggarakan pendidikan ilmu kepolisian yang bersifat akademik maupun profesi dan pengkajian teknologi kepolisian.

Mengingat pentingnya peran Kode Etik di lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia hingga mengikat sikap dan perilaku Kepolisian Negara Republik Indonesia dan merupakan pedoman dalam mengemban tugas dan fungsinya, maka berdasarkan Surat Keputusan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor Polisi Skep/231/VII/1985 telah disahkan Kode Etik Kepolisian Republik

Indonesia yang berisi 17 butir dan wajib diikrarkan oleh setiap lulusan pendidikan kepolisian sebelum melaksanakan tugasnya. Ini dianggap merupakan suatu janji atau sumpah kepolisian.

Adapun 17 butir tersebut sebagai Pedoman Pengamalan Kode Etik Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah : Setiap anggota Polri
INSAN RASTRA SEWAKOTAMA

- Mengabdikan pada nusa dan bangsa dengan penuh ketakwaannya kepada Tuhan Yang Maha Esa.
- Berbakti demi keagungan nusa dan bangsa yang bersendikan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 sebagai kehormatan yang tertinggi.
- Membela tanah air, mengamankan dan mengamalkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 dengan tekad juang pantang menyerah.
- Menegakkan hukum dan menghormati kaidah-kaidah yang hidup dalam masyarakat secara adil dan bijaksana.
- Melindungi, mengayomi serta membimbing masyarakat sebagai wujud panggilan tugas pengabdian yang luhur.

INSAN NEGARA JANOTTAMA

- Berdharma untuk menjamin ketentraman umum bersama-sama warga masyarakat membina ketertiban dan keamanan demi terwujudnya kegairahan kerja dan kesejahteraan lahir bathin.
- Menampilkan dirinya sebagai warga negara yang berwibawa dan dicintai oleh sesama warga negara.

- Bersikap disiplin, percaya diri, tanggung jawab, penuh keikhlasan dalam tugas, kesanggupan serta selalu menyadari bahwa dirinya adalah warga masyarakat ditengah-tengah masyarakat.
- Selalu peka dan tanggap dalam tugas, mengembangkan kemampuan dirinya, menilai tinggi mutu kerja penuh keaktifan dan efisien serta menempatkan kepentingan tugas secara wajar diatas kepentingan pribadinya.
- Memupuk rasa persatuan dan kebersamaan serta kesetiakawanan dalam lingkungan tugasnya maupun lingkungan masyarakat.
- Menjauhkan diri dari sikap dan perbuatan tercela serta mempelopori setiap tindakan mengatasi kesulitan-kesulitan masyarakat sekelilingnya.

INSAN ANUCACANADHARMA

- Selalu waspada, siap sedia dan sanggup menghadapi setiap kemungkinan-kemungkinan dalam tugasnya.
- Mampu mengendalikan dirinya dari perbuatan-perbuatan penyalahgunaan wewenang.
- Tidak mengenal berhenti memberantas kejahatan dan mendahulukan cara-cara pencegahan daripada penindakan secara hukum.
- Memelihara dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam usaha memelihara ketertiban dan keamanan masyarakat bersama-sama komponen kekuatan pertahanan keamanan lainnya dan peranserta

masyarakat, memelihara dan meningkatkan kemanunggalan ABRI-rakyat.

- Meletakkan setiap langkah tugas sebagai bagian dari pencapaian tujuan pembangunan nasional sesuai Amanat Penderitaan Rakyat.

Disamping itu pula sebagai pedoman hidup Kepolisian Negara Republik Indonesia dikenal istilah TRIBRATA sebagaimana ditetapkan dalam **Surat Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor Polisi Kep/17/VI/2002** tanggal 24 Juni 2003 tentang Pengesahan Pemaknaan Baru Tribrata sebagai Nilai Dasar dan Pedoman Moral Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang meliputi :

1. Berbakti kepada nusa dan bangsa dengan penuh ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.
2. Menjunjung tinggi kebenaran, keadilan dan kemanusiaan dalam menegakkan hukum negara kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945.
3. Senantiasa melindungi, mengayomi dan melayani masyarakat dengan keikhlasan untuk mewujudkan keamanan dan ketertiban.

Hal lain lagi dalam hubungannya dengan Kebijakan Polri dalam upaya penegakan hukum dan secara khusus menuju pada tindakan Diskresi Polisi yang berkualitas adalah ditetapkannya SK Kapolri No. Polisi : SKEP/433/XI/1985 yang menetapkan penggunaan Buku Saku Pengetahuan Dasar Bagi Anggota POLRI di Lapangan (yang

disempurnakan) yang pada dasarnya merupakan pedoman landasan mental, sikap dan perilaku Polri di lapangan.

Dalam rangkaian sistem peradilan pidana, tugas polisi yang terutama adalah sebagai penyidik sebagaimana tertera dalam ketentuan-ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHP). Selaku petugas penyidik ia bertugas untuk menanggulangi pelanggaran hukum atau pelanggaran peraturan pidana, baik yang tercantum di dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) maupun peraturan – peraturan di luar KUHP. Pemahaman di atas menggambarkan bahwa polisi adalah alat negara penegak hukum. Dalam tugasnya selama sebagai alat negara penegak hukum, ia merupakan pengayom, pelindung, pembimbing dan pelayanan masyarakat. Peran, Fungsi, Tugas dan Wewenang Polisi Kepolisian Negara Republik Indonesia tersebut dituangkan dalam Pasal 2 dan Pasal 13 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia serta Pasal 6 ayat (1) Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2000 yang berbunyi :

Pasal 2 UU RI Nomor 2 Tahun 2002 berbunyi :

Fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

Pasal 13 UURI Nomor 2 Tahun 2002 berbunyi :

Tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah :

- a. Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat.
- b. Menegakkan hukum ; dan

- c. Memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

Pasal 6 ayat (1) Ketetapan MPR RI Nomor : VII/MPR/2000 berbunyi :

Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, memberikan pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

Begitu pun secara khusus ditegaskan dalam **SK. Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Kapolri) Nomor Pol : Kep/17/VI/2002** yang berbunyi :

Nilai dasar dan pedoman moral Kepolisian Negara Republik Indonesia (Tribrata) adalah :

- a. Berbakti kepada nusa dan bangsa dengan penuh ketakwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.
- b. Menjunjung tinggi kebenaran keadilan dan kemanusiaan dalam menegakkan hukum negara kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945.
- c. Senantiasa melindungi mengayomi dan melayani masyarakat dengan keikhlasan untuk mewujudkan keamanan ketertiban.

UPT-PUSTAK-UNDIP

Dalam Pedoman Pengamalan Kode Etik Kepolisian Republik Indonesia point I butir 4 dan butir 5 yang berbunyi :

Menegakkan hukum dan menghormati kaidah-kaidah yang hidup dalam masyarakat secara adil dan bijaksana.

Melindungi mengayomi serta membimbing masyarakat sebagai wujud panggilan tugas pengabdian yang luhur.

Dalam kaitannya dengan tugas polisi itu, maka tugas kewajiban polisi Negara Republik Indonesia secara garis besar dapat disimpulkan sebagai berikut:

- a. Sebagai petugas yang senantiasa berkewajiban menegakkan hukum, memelihara dan meningkatkan tertib hukum yang dilakukan melalui:
 - Tindakan represif terhadap pelanggaran hukum.
 - Mewujudkan kesadaran hukum dan kepatuhan hukum masyarakat.
- b. Sebagai pengayom dan memberikan pelayanan kepada masyarakat.
- c. Sebagai pembimbing dalam rangka menciptakan kondisi yang menunjang terselenggaranya keamanan dan ketertiban masyarakat, seperti memberikan penyuluhan tentang arti pentingnya keamanan dan ketertiban masyarakat, mengembangkan sistem pentingnya keamanan dan ketertiban masyarakat, mengembangkan sistem keamanan swakarsa dan sebagainya yang pada dasarnya memotivasi masyarakat demi terciptanya keamanan dan ketertiban masyarakat.

Meskipun tugas penegakan hukum pidana di dalam Sistem Peradilan Pidana ini masuk dalam ruang lingkup fungsi yang represif, namun ini pelindung, pengayom, pembimbing dan pelayan masyarakat tidak lepas dari tugas-tugasnya yang preventif itu. Antara tugas represif dengan tugas preventif, meskipun berbeda dalam fungsinya, namun tidak bisa dilepaskan. Selaku alat negara penegak hukum, polisi Kepolisian Negara Republik Indonesia wajib memerangi setiap bentuk kejahatan (*fight crime*). Namun demikian pelaku kejahatan hendaknya diperlakukan sesuai ketentuan perundang-undang yang berlaku. Di dalam Hukum Acara Pidana Indonesia berlaku Asas Praduga tidak bersalah (*Presumption of innocence*), artinya setiap orang yang disangka, dituntut, didakwa wajib dinyatakan tidak bersalah sebelum diputuskan oleh hakim atau mendapatkan putusan hakim yang berkekuatan hukum tetap.

Dari aspek manusianya yaitu pelakunya patut mendapatkan perlindungan, pengayoman, pembinaan dan sebagainya. Karena dalam hal tugas-tugas polisi di bidang peradilan, tugasnya itu adalah memerangi kejahatan atau perbuatan jahat dan bukan memerangi orangnya atau manusianya.

Selain itu, di dalam menegakkan hukum, polisi wajib memperhatikan kepentingan korban. Termasuk pula situasi dan kondisi masyarakat dengan berbagai kompleksitasnya. Dalam praktek menjalankan tugasnya, polisi tidak jarang pula (dalam struktur

masyarakat adat) ia berpaling dari hukum tertulis yang harus ditegakkan itu, karena pemaksaan penggunaan hukum tertulis akan menimbulkan gejala-gejala dalam lingkungan masyarakat tersebut.

Di dalam tugasnya sebagai alat negara penegak hukum polisi ternyata mengambil sikap luwes atau fleksibel di dalam menghadapi ketentuan-ketentuan hukum positif tertulis.

Langkah-langkah kebijaksanaan yang diambil oleh polisi itu pada umumnya atas dasar pertimbangan-pertimbangan seperti *Pertama*, bahwa penggunaan hukum adat setempat dirasa lebih efektif ketimbang hukum positif yang berlaku. *Kedua*, bahwa hukum setempat lebih dirasakan oleh para pihak antara pelaku, korban dan masyarakat. *Ketiga*, bahwa kebijaksanaan yang ditempuh dirakan lebih banyak manfaatnya ketimbang semata-mata menggunakan hukum positif yang ada / berlaku itu. *Keempat*, atas kehendak mereka sendiri. *Kelima*, tidak bertentangan dengan kepentingan umum.

Dalam praktek pelaksanaan tugas polisi, sistem seleksi perkara pidana itu rupanya tidak asing lagi dan banyak terjadi dalam tugas-tugas lalu lintas. Apakah perkara itu memang secara legalitas dibenarkan, bahkan perkara pidana murni pun dapat diselesaikan di tingkat penyidikan dengan berbagai pertimbangan.

Walaupun pun tugas polisi bersifat represif, namun sebagai polisi unsur preventif juga melekat pada tugas represif dan represif.

Di dalam melihat hukum pidana positif pun tidak harus kaku. Artinya kebijakan-kebijakan seperti mengenyampingkan perkara pidana yang dapat dipertanggungjawabkan dari sudut tugas-tugas kepolisian tersebut dapat pula terjadi. Biasanya, untuk menghindari kekeliruan-keliruan yang terjadi, ketika hendak dilakukan pengenyampingan perkara, polisi terlebih dahulu menyelenggarakan gelar perkara dengan membahas segi-segi manfaat dan kerugian bila hukum positif harus diterapkan serta dimungkinkannya terjadi gejolak-gejolak masyarakat. Dalam gelar perkara ini pun kadangkala melibatkan dan mengundang pihak kejaksaan dan atau pihak yang berkepentingan, hal tergantung dari kasus atau masalah pidana yang dihadapi. Ada yang sederhana dan ada pula yang cukup rumit. Persoalannya adalah perlukah dilakukan gelar perkara ketika harus menjatuhkan sanksi tilang atau tindakan diskresi polisi terhadap pelanggaran lalu lintas.

Hal lain, dalam menentukan kebijakan untuk mengenyampingkan perkara oleh polisi, kadangkala memang terjadi bentrokan antara kepentingan untuk mengabulkan permohonan para pihak agar perkara tetap diselesaikan di tingkat penyidikan, dengan ketentuan-ketentuan peraturan. Karena cara-cara tersebut, secara teoritis hukum mungkin tidak dibenarkan, tetapi di dalam kebutuhan praktek sering diperlukan dan ditempuh, hal ini melihat kasus per kasus perkara.

Bahwa sesungguhnya, dilihat dari aspek aturan formalnya, cara-cara tersebut di atas jelas tidak benar, karena merupakan tindakan

penyelundupan hukum. Namun apabila dikembalikan kepada tujuan kebijakan hukum itu sendiri, maka bisa saja dilakukan dengan melepaskan dari aturan hukum formal sebagaimana dikemukakan oleh Soedarto yaitu :

bahwa kalau seseorang mengira bahwa orang yang melakukan pencurian harus dipidana penjara, karena hal itu sudah dipandang memang begitu, maka perkiraan orang itu tidak benar. Ini adalah masalah penegakan hukum. Adapun cara bagaimana hukum itu ditegakkan itu merupakan masalah pemilihan sarana apa yang dipandang paling efektif dan bermanfaat untuk mencapai tujuan.⁷¹⁾

Artinya bukannya kepastian hukum dilakukan hanya sekedar dilaksanakan aturan hukum formal itu, tetapi segi manfaat, efisiensi dan tujuan hukum juga harus difikirkan. Sebagai contoh petugas polisi menangani kasus pencurian kayu liar di wilayahnya yang sering dilakukan oleh masyarakat adat. Terhadap kasus itu diselesaikan dengan kebijakan preventif dan kemudian diproses ke pengadilan. Pertimbangan yang dilakukan adalah bahwa kegiatan penebangan liar ini sudah ada sejak nenek moyang mereka, pada umumnya mereka para penebang kayu liar ataupun mereka yang mata pencahariannya adalah tebang liar ini diwariskan oleh orang tua mereka (turun temurun) sejak kecil, sehingga melakukan penebangan liar ini sudah merupakan kebiasaan bagi penduduk setempat.

Dari contoh di atas, petugas tidak bijak apabila persoalan-persoalan yang banyak menyangkut segi sosial ekonomis budaya yaitu mata pencaharian itu diselesaikan dengan melalui pendekatan hukum

⁷¹⁾ Soedarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana* (Bandung : Penerbit, 1986) hlm. 106

pidana saja. Tentu saja, pendekatan hukum dilakukan dengan cara selektif. Terutama dari segi pelakunya. Misal bila pelaku penebang liar itu penduduk luar, apalagi untuk kepentingan perdagangan untuk mencari keuntungan besar atau perbuatan itu lebih dari sekedar pemenuhan kebutuhan besar atau perbuatan itu lebih dari sekedar pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari, maka proses pidana patut dilaksanakan. Di sini petugas dituntut harus mampu untuk menentukan tindakan preventif ataukah tindakan repressif yang harus dilakukan. Mungkin polisi hanya menasihati, memaafkan atau menyita kayu-kayu itu, memberi pembinaan dan pelatihan serta membebaskan pelakunya, atau merampas dan memproses sesuai dengan ketentuan hukum, tetapi dijatuhi hukuman yang ringan.

Oleh karenanya pelaksanaan diskresi di masing-masing daerah mempunyai bentuk dan pola tersendiri, ini tergantung dari kasus, sosial ekonomi budaya setempat dan perasaan hukum polisi itu sendiri.

Hal lain pula adalah, kesadaran masyarakat terhadap hukum tertulis pun akan mempengaruhi pola diskresi. Misal pelanggaran sebagai akibat kealpaannya yang mengakibatkan matinya orang lain (Pasal 359 KUHP). Terhadap kasus tersebut sangat sulit diterapkan tindakan diskresi di daerah perkotaan seperti Jakarta, Surabaya, Semarang dan sebagainya, mengingat kesadaran hukum masyarakat setempat dan obyek perkaranya. Secara umum, kesadaran hukum masyarakat daerah perkotaan adalah relatif tinggi, karena latar belakang

pendidikan masyarakatnya yang mayoritas tinggi, sehingga sangat sulit untuk berani mengenyampingkan atas pelanggaran di atas. Meskipun demikian menurut penulis dan penjelasan beberapa petugas polisi masih dimungkinkan dilakukan penyampingan perkara, terutama di kota – kota kecil.

Sebagai petugas penegak hukum yaitu polisi penyidik, pada dasarnya akan melakukan tindakan penyidikan terhadap seluruh perkara pidana yang terjadi. Namun pada kenyataannya, polisi sering melakukan kebijakan yang pada dasarnya melakukan seleksi perkara-perkara yang diproses itu. Seleksi perkara itu sebagai akibat dari terlalu banyaknya perkara ringan dan sebagainya yang kurang efisien bila diproses, dan dengan demikian cukup mengambil tindakan memaafkan, menasihati atau mendidik mereka.

Selain itu juga bahwa seleksi perkara yang dilakukan juga akibat dari hambatan-hambatan yang dihadapi oleh polisi sendiri seperti keterbatasan dana, personil dan kemampuan, sehingga ada dan banyak perkara-perkara yang tertunda penanganannya atau tertangguhkan penyelesaiannya.

Sebenarnya, kebijakan-kebijakan penanganan sebagaimana digambarkan di atas juga menggiatkan fungsi Binmas. Sehubungan dengan itu mengingat hukum juga di daerah biasanya masih sangat kuat maka dengan pendekatan itu beberapa perkara dapat diselesaikan dengan cara-cara yang disepakati oleh masyarakat setempat.

Sebagai kewajiban, polisi di dalam melaksanakan tugasnya selalu berpegang pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu selaku penegak hukum akan menegakkan semua ketentuan hukum yang berlaku, ini memang karena kewajibannya.

Namun di samping selaku penegak hukum tugas polisi adalah keamanan ketertiban masyarakat (Kamtibmas), dalam hal ini kebijakan-kebijakan yang dapat menyeimbangkan kepada semua tugas itu selalu menjadi perhatian utama. Sehingga mau tidak mau di dalam pelaksanaan tugas selalu ditempuh berbagai macam cara yang tepat. Unsur kebijakan selalu melengkapi ketentuan-ketentuan hukum positif yang berlaku, bahkan di beberapa hal dapat mengenyampingkan ketentuan hukum positif yang berlaku yang pada suatu saat dan tempat sulit untuk dipaksakan berlakunya hukum atau dipergunakannya hukum positif. Kebijakan-kebijakan yang diambil oleh petugas polisi di lapangan tersebut, karena didasarkan asas manfaat dan kewajibannya. Aspek manfaat, bahwa ternyata tindakan penyampingan terhadap hukum dianggap lebih bermanfaat atau menguntungkan dalam banyak hal. Aspek kewajiban, bahwa kewajiban yang harus diemban oleh polisi tidak semata-mata penegakan hukum yaitu dengan harus diterapkannya hukum positif terhadap setiap perkara, tetapi lebih dari itu yaitu meniptakan perlindungan, ketentraman dan kesejahteraan sosial.

Menurut Barda Nawawi Arief :

“Kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan tersebut pada hakikatnya merupakan bagian integral dari kebijakan perlindungan

sosial (social defence policy) dan kesejahteraan sosial (social welfare).....untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut, maka dapat dilakukan melalui 2 (dua) sarana yaitu sarana penal dan sarana nonpenal.⁷²⁾

Di Indonesia, kegiatan yang secara khusus meneliti tentang jenis-jenis pidana yang sering atau dapat dikesampingkan oleh polisi nampaknya belum pernah dilakukan. Tetapi yang jelas di dalam praktek-praktek diskresi itu diberikan bukan hanya terhadap perkara-perkara yang ringan saja, seperti pelanggaran-pelanggaran lalu lintas. Karena ketika hukum itu bersifat statis dan harus berlaku di masyarakat yang bersifat dinamis, maka secara substantif, hukum tidak akan pernah sempurna dalam pengertian bahwa ia dapat mengatur segala perilaku kehidupan masyarakat. Pada sisi lain, hukum itu harus efektif atau enforce dan dapat diterima oleh masyarakat. Penerimaan masyarakat sebenarnya didasarkan pada keinginan masyarakat itu sendiri yaitu kedamaian, ketentraman, kperlindungan, kesejahteraan, dan sebagainya. Oleh karenanya agar hukum yang statis dapat hidup di dalam masyarakat yang dinamis dibutuhkan komponen-komponen fungsi yang menegakkannya, yaitu dalam hal ini polisi. Dari petugas polisilah lalu, agar hukum itu tegak maka tidak semata-mata *law enforcement*, tetapi juga *peace maintenance*. Pencapaian tujuan yang *peace maintenance*, kadangkala juga dilakukan tindakan-tindakan penyimpangan terhadap hukum atas dasar demi kepentingan umum.

⁷²⁾ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana* (Bandung : Citra Aditya Bakti, 1996). hlm.2

Misal dalam hal perkara yang menyangkut jiwa manusia suatu hal yang sangat sulit untuk dikesampingkan, namun kenyataannya hal yang demikian bisa terjadi, seperti pelanggaran terhadap Pasal 359 KUHP yaitu menyebabkan matinya orang lain karena kealpaan.

Dari sini ternyata bahwa polisi selaku alat negara penegak hukum di dalam kenyataannya ikut menyeleksi perkara-perkara yang masuk ke dalam proses atau Sistem Peradilan Pidana, baik karena ia sebagai alat negara hukum maupun sebagai pengayom, pembimbing, pendidikan dan pelayan masyarakat.

Diskresi atau penyimpangan perkara ini umumnya didasarkan karena kebutuhan-kebutuhan praktek, bukan saja dipandang dari segi hukum semata-mata, tetapi dari segi ekonomi, sosial, budaya setempat serta perkembangan pembangunan, pembinaan dan bimbingan masyarakat.

Namun ditinjau dari pelaksanaan KUHP, maka tindakan-tindakan yang dianggap tidak benar atau merugikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 77 KUHP atau penilaian kebijaksanaan yang ditempuh polisi tersebut masih dalam lingkungan wewenang atau setidak-tidaknya menurut hukum masih dalam batas lingkup yang dibenarkan.

Pada dasarnya polisi harus menegakkan semua aturan hukum tanpa pandang bulu sesuai dengan ketentuan berlaku, tetapi polisi sering membuat skala prioritas terhadap tindak pidana mana yang harus

ditegakkan terlebih dahulu. Tindakan atau keputusan polisi yang demikian itu karena ia menyadari akan dirinya sebagai penertib, pengaman atau penentram masyarakat. Di sini polisi sering “membangunkan” hukum, kecuali memang diperlukan dan diharuskan dipergunakan atau ada reaksi dari masyarakat.

Tindakan praktek polisi di Indonesia tersebut tidak sekedar membangunkan hukum, bahkan dapat terjadi penyimpangan hukum atas pertimbangan dan permohonan pihak yang berkepentingan, yaitu terhadap kasus-kasus yang dianggap tidak meresahkan, tidak mempunyai dampak negatif selanjutnya, karena dianggap terbatas dalam lingkup para pihak saja seperti pencurian atas benda-benda yang dianggap pemiliknya ringan, penadahan, penipuan dan sebagainya, terutama atas permohonan dari pelaku dan korban agar perkara tersebut dihentikan / dikesampingkan.

Meskipun tindakan itu merupakan penyelundupan hukum atau manipulasi hukum nampaknya polisi memang menghadapi dua kewajiban antara tujuan hukum yang lebih luas yaitu melindungi, mengayomi, dan membimbing masyarakat dengan formalitas administrasi pendidikan.

Jelaslah bahwa polisi dalam praktek penegakan hukum mengadakan seleksi-seleksi melalui wewenang diskresi dengan cara atau pola-pola kebijakan sesuai dengan dan tempat yang dihadapi.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Tindakan melakukan atau mengambil keputusan menurut penilaian sendiri oleh polisi merupakan kewenangan Diskresi yang secara formal diberikan dan berdasarkan undang-undang. Namun pelaksanaan terhadap Diskresi Polisi yang diberikan kepadanya tersebut polisi tidak hanya mempertimbangkan dari segi hukum positif tetapi dari aspek lain seperti aspek moral, budaya dan sebagainya. Hal ini disebabkan karena alasan pemberian tindakan Diskresi adalah demi kepentingan umum. Oleh karena itu faktor-faktor yang mempengaruhi pemberian Diskresi Polisi adalah :
 - a. Hukum
 - b. Polisi
 - c. Fasilitas
 - d. Organisasi / Institusi
 - e. Masyarakat
 - f. Kebudayaan.
2. Kebijakan atau usaha-usaha yang dilakukan dalam menciptakan tindakan Diskresi Polisi yang berkualitas adalah :
 - a. Secara realita :
 - Memahami lebih dalam mengenai peran, fungsi dan tugas polisi.
 - Sistem rekrutmen anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

- Meningkatkan kemahiran/profesionalisme anggota polisi melalui pendidikan dan pelatihan khusus baik yang bersifat akademis, profesi dan kajian teknologi polisi.
 - Melakukan pengawasan terhadap tindakan Diskresi Polisi.
- b. Secara ideal :
- Meningkatkan daya analisis dan sintesis terhadap persoalan-persoalan sosial melalui pengembangan intelektual pada setiap anggota polisi Kepolisian Negara Republik Indonesia.
 - Meningkatkan akhlak, moral dan budi pekerti pada setiap anggota polisi.
 - Meningkatkan kesejahteraan pada setiap anggota polisi.
 - Pengawasan terhadap tindakan Diskresi Polisi agar tindakan tersebut tetap dapat dipertanggungjawabkan.

B. Saran-saran

1. Guna memahami penggunaan wewenang Diskresi Polisi, mengingat tugas-tugas penegakan hukum dan menciptakan ketertiban masyarakat itu sesungguhnya banyak menggunakan wewenang diskresi, maka :
 - a. Perlu kian dimantapkan pengertian, maksud dan tujuan penggunaan wewenang itu bagi setiap anggota polisi. Upaya ini dapat ditempuh yang sebelumnya dapat dilakukan dengan berbagai cara seperti penelitian-penelitian, seminar-seminar atau lokakarya, kerjasama dengan lembaga-lembaga pendidikan tinggi dan LSM yang memiliki kepedulian dengan persoalan masyarakat dan polisi dan sebagainya.

- b. Perlu diberikan pengertian diskresi polisi yang lebih mendalam di segala perspektifnya disetiap pendidikan kepolisian. Misalnya, tidak sekedar mengerti persoalan-persoalan yang muncul di masyarakat, tetapi juga persoalan-persoalan yang muncul di tubuh kepolisian itu sendiri.
 - c. Perlu diberikan batas-batas wewenang diskresi yang lebih jelas namun tidak menghilangkan makna tujuan penegakan hukum itu sendiri sehingga dapat dikurangi kesenjangan-kesenjangan antara maunya hukum dengan pelaksanaan tugas di lapangan.
2. Sehubungan dengan tindakan Diskresi Polisi merupakan tindakan keputusan yang didasari pada penilaian diri petugas itu sendiri, maka :
- a. Diperlukan mental polisi juang yang tinggi di mana ia bekerja berdasarkan tanggungjawab yang tinggi dan pengabdian. Sadar benar bahwa tindakannya itu tidak sekedar bertanggungjawab kepada hukum atau atasannya, tetapi kepada Tuhan Yang Maha Esa. Oleh karenanya, perlu pula diperhatikan mengenai akhlak yang dimiliki petugas itu.
 - b. Perlu kian diperhatikan sistem selektivitas penerimaan anggota polisi baru. Sehingga benar-benar didapati calon-calon anggota polisi yang memiliki mental kepribadian, fisik, akhlak dan intelektual yang tinggi.
 - c. Menempatkan petugas sesuai dengan bakat dan kemampuan serta cocok pada tugas-tugas fungsional polisi. Hal ini menuntut peranan psikologi Polri dan pembinaan personil di samping peranan kepala kepolisian itu sendiri.

Daftar Pustaka

- Adam Podgorecki, 1987, *Pendekatan Sosiologi Terhadap Hukum*. Bina Aksara, Jakarta.
- Andi Hamzah, 1986, *Perlindungan Hak-hak Asasi Manusia dalam KUHP*, Bina Cipta, Bandung.
- Avineri, Shlomo, 1980, *Law and Social Control (Ideas and Ideologies)*, Edward Arnold Publisher, London.
- Barda Nawawi Arief, 1996, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- -----, 1998, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- -----, 2001, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Bismar Siregar, 1976, *The Behavior of Law*, Academis Press, New York.
- Cambell Black, Henry, 1979, *Black's Law Dictionary*, St. Paul Minn, West Publishing co, USA.
- Cormick, Nell Mac, 1978, *Legal Reasoning and Legal Theory*, Clarendon Press, Oxford.
- Darwan Prinst, 1993, *Praperadilan dan Perkembangannya di dalam praktek*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Faal, 1991, *Penyaringan Perkara Pidana oleh Polisi*, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Faisol Azhari, 1999, *Perlindungan Individualitas dalam Proses Pemeriksaan Praperadilan*, Jurnal Hukum Edisi VIII/2 FH. Unissula, Semarang.
- -----, 2000, *Tinjauan Hukum Pelaksanaan Tugas Kepolisian Lalu Lintas dalam menegakkan Peraturan Lalu Lintas di*

Kota Semarang, majalah hukum Kaligawe Fakultas Hukum Unissula, Semarang.

- -----, 2001, ***Keberadaan Polisi di Kalangan Masyarakat Heterogen (makalah)***, Fakultas Hukum Unissula, Semarang.
- Feibleman, James K., 1985, ***Justice, law and culture***, Martinus Nijhoff Publisher, Dordrecht, Boston, Lancaster.
- Friedman, Lawrence M., 1969, ***Law and Behavioral Sciences***, The Bobbs Herrill, Indianapolis.
- Friedmann, Wolfgang, 1953, ***Legal Theory (third edition) 'one of the great legal works of the present century.***
- -----, 1959, ***Law A Changing Society (second edition)***, The Chauser Press, Bungay, Suffolk.
- Gunarto, 1999, ***Pelaksanaan Disiplin Lalu Lintas sebelum dan Sesudah Undang-undang Nomor 14 Tahun 1992 di Kota Semarang***, Jurnal Hukum Edisi VIII/1 FH UNISSULA, Semarang.
- Harun Pudjiarto, 1993, ***HAM di Indonesia (suatu tinjauan Filosofis) Berdasarkan Pancasila dan Permasalahannya dalam Hukum Pidana***, Universitas Atmajaya Press, Yogyakarta.
- Hasan Shadily, 1993, ***Sosiologi Untuk Masyarakat Indonesia***, Rineka Cipta, Jakarta.
- Hoefnagels, G. Peter, 1969, ***The Other Side Of Criminology.***
- Ihromi, 2000, ***Antropologi dan Hukum***, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Kansil CST, 1983, ***Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia***, Balai Pustaka, Jakarta.
- Kelsen, Hans, 1971, ***What is Justice ?, Law and Politics in The Mirror of Science (colecting essays)***, Berkeley. Los Angeles, London.
- -----, 1990, ***Introduction to The Problems of Legal Theory***, Clarendon Press, Oxford.
- Lamintang PAT, 1984, ***Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana dengan Pembahasan Secara Yuridis Menurut Yurisprudensi dan Ilmu Pengetahuan Hukum Pidana***, Sinar Baru Bandung.

- Lexy J. Moleong, 1994, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Mardjono Reksodiputro, 1994, *HAM dalam Sistem Peradilan Pidana*, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta.
- Maroni, 1995, *Koordinasi Penegak Hukum dalam Rangka Pelaksanaan dan Pengawasan Penahanan Pada Proses Penyidikan Perkara Pidana (tesis)*. Pascasarjana Ilmu Hukum Undip. Semarang.
- Moh. Mahfus MD, 1999, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta.
- Muhammad Ikhsan, 1998, *Diskresi : Urgensi dan Pembatasannya dalam Pelaksanaan Tugas Polri*, Jurnal Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta, Surakarta.
- Muladi, 1995, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Undip Press, Semarang.
- -----, 1995, *Menjamin Kepastian, Ketertiban, Penegakan, dan Perlindungan Hukum dalam Era Globalisasi*, Undip Press, Semarang.
- Mulyana W. Kusumah, 1982, *Analisis Kriminologi tentang Kejahatan Kekerasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- -----, Paul S. Baut, 1988, *Hukum, Politik dan Perubahan Sosial*, Yayasan LBHI, Jakarta.
- Muljatno, 1985, *Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP)*. Bina Aksara, Jakarta.
- Noeke Sri Wardhani, 1996, *Persepsi Masyarakat Terhadap Kejahatan Kekerasan dan Pengaruhnya Terhadap Penegakan Hukum (tesis)*, Pascasarjana Ilmu Hukum, Undip, Semarang.
- Nordlinger, Eric A., 1994, *Militer dalam Politik*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Oemar Seno Adji, 1985, *KUHAP Sekarang*, Erlangga, Jakarta.

- Peter M. Blau, Marshal W. Meyer, 1987, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern (terjemahan)*, Universitas Indonesia Press, Jakarta.
- Ramly Hutabarat, 1985, *Persamaan di Hadapan Hukum (Equality Before The Law) di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Roeslan Saleh, 1983, *Hukum Pidana sebagai Konfrontasi manusia dan manusia*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- -----, 1984, *Pikiran-pikiran Tentang Pertanggung Jawaban Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- -----, 1995, *Kapita Selekta Hukum Pidana (makalah/bahan kuliah pascasarjana Ilmu Hukum)*, Undip, Semarang.
- -----, 1995, *Diskresi Juga Menjadi Masalah dalam Acara Pidana (makalah/bahan kuliah pascasarjana Ilmu Hukum)*, Undip, Semarang.
- -----, 1995, *Benarkah Peradilan Pidana Mencerminkan Ketidaksamaan dalam Penerapan Hukum (makalah/bahan kuliah pascasarjana Ilmu Hukum)*, Undip, Semarang.
- Romly Atmasasmita, 1982, *Strategi Pembinaan Pelanggar Hukum dalam konteks Penegakan Hukum di Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Rony Hanitijo Soemitro, 1984, *Masalah-masalah Sosiologi Hukum*, Sinar Baru, Bandung.
- -----, 1985, *Studi Hukum dan Masyarakat*, Alumni, Bandung.
- Sanapiah Faisal, 1990, *Penelitian Kualitatif, dasar-dasar dan aplikasi*. Yayasan Asih Asah Asuh, Malang.
- Satjipto Rahardjo, 1980, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung.
- -----, 1983, *Masalah Penegakan Hukum di Indonesia*, Alumni Bandung
- -----, 1983, *Permasalahan Hukum di Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Satjipto Rahardjo, Anton Tabah, 1993, *Polisi, Pelaku dan Pemikir*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

- -----, 1995, *Keadilan Polisi Untuk marsinah (makalah/bahan kuliah pascasarjana Ilmu Hukum)*, Undip, Semarang.
- -----, 1996, *Membangun Negara Hukum Pancasila*, Universitas Swadaya Gunung Jati Cirebon, Cirebon
- -----, 1999, *Mewujudkan Supremasi Hukum dalam Tatahan Indonesia baru (Makalah)*, Universitas Terbuka, Semarang.
- -----, 1999, *Beberapa Persoalan Sosiologis Pembangunan Hukum Dalam Negara Republik Indonesia Menjelang Abad XXI*, Jurnal Hukum Edisi VIII/1 FH Unissula, Semarang.
- -----, 1999, *Perwujudan Supremasi Hukum dalam Tatahan Indonesia baru (Makalah)*, Jurnal Hukum Edisi VIII/2 FH Unissula, Semarang.
- -----, 2002, *Polisi Sipil (dalam perubahan sosial di Indonesia)*, Penerbit Buku KOMPAS, Jakarta.
- Simorangkir JCT, 1980, *Kamus Hukum*, Aksara Baru, Jakarta
- Soedjono Dirdjosisworo, 1982, *Pathologi Sosiologi*, Alumni Bandung
- -----, 1983, *Sosiologi Hukum (studi tentang perubahan hukum dan sosial)*, Rajawali, Jakarta.
- -----, 1984, *Sosio-kriminologi, amalan ilmu-ilmu sosial dalam Studi Kejahatan*, Sinar Baru, Bandung.
- Soejono, 1995, *Kejahatan dan Penegakan Hukum di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Soerjono Soekanto, 1982, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Rajawali, Jakarta.
- -----, 1983, *Faktor-faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali, Jakarta.
- -----, 1985, *Efektivitas Hukum dan Peranan Sanksi*, Remaja Karya, Jakarta.
- -----, 1990, *Suatu Pengantar*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

- -----, 1991, *Fungsi Hukum dan Perubahan Sosial*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Sutandyo Wignjosoebroto, 2002, *Hukum : Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Huma, Jakarta
- Sri Edi Swasono, 1990, *Pedoman Menulis Daftar Pustaka, Catatan Kaki dan lain-lain Untuk Karya dan Terbitan Ilmiah*, Universitas Indonesia Press, Jakarta.
- Sri Hastirin, 1988, *Beberapa Masalah yang Dihadapi Polisi dalam Rangka Penegakan Hukum di Kotamadia Semarang (tesis)*, Pascasarjana Ilmu Hukum Undip, Semarang.
- Susanto IS, 1990, *Statistik Kriminal sebagai Konstruksi Sosial : Penyusunan, Penggunaan dan Penyebarannya suatu studi Kriminologi (Ringkasan Disertasi)*, Undip, Semarang.
- -----, 1995, *Kejahatan Korporasi*, Badan Penerbit Undip, Semarang.
- -----, 1995, *Diktat Kriminologi*, Badan Penerbit Undip, Semarang.
- -----, 1999, *Kejahatan Korporasi di Indonesia (makalah seminar mengenai Eksistensi Ilmu Kepolisian oleh Polda Jawa Tengah 26 Juli 2003)*, Semarang.
- Theo Huijbers, 1982, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta.
- Topo Santoso, 2001, *Kriminologi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Treut Burrow, Alvina, 1966, *The Basic Dictionary of American English*, Rinehart and Winston, New York.
- Usman Kasminto, 2003, *Tantangan Polri Mengamankan Aceh*, Morodadi Offset, Semarang.
- Wahyu Affandi, 1981, *Hakim dan Penegakan Hukum*, Alumni, Bandung.
- Warsito Hadi Utomo, 2002, *Hukum Kepolisian di Indonesia*, Lembaga Pengembangan Ilmu Pengetahuan (LPIP) Pers, Yogyakarta

- Anonim, 1983, *Membangun dan Menegakkan Hukum dalam Era Pembangunan Berdasarkan Pancasila dan UUD 1945*, FH UKI, Jakarta.
- Anonim, 2002, *Ketetapan-ketetapan MPR pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2000*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Anonim, *Undang-undang Dasar 1945*
- Anonim, *Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.*
- Anonim, 1975, *Kitab Undang-undang Hukum Perdata (Burgelijk wetboek)*, Pradnya Paramitha, Jakarta.
- Anonim, *Surat Keputusan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor Pol : Skep/312/VII/1985 tentang Kode Etik Kepolisian Negara Republik Indonesia.*
- Anonim, *Surat Keputusan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor Pol : Kep/17/VI/2002 tentang Pengesahan Pemaknaan Bari Tribrata sebagai Nilai Dasar dan Pedoman Moral Polisi Negara Republik Indonesia.*